Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Dominik Antonowicz

Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją

◆◆◆

Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian

WYDAWNICTWO NAUKOWE
UNIWERSYTETU MIKOŁAJA KOPERNIKA

Toruń 2015

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Recenzenci
Jerzy Marian Brzeziński
Tomasz Zarycki

Redakcja i korekta
Katarzyna Czerniejewska

Projekt okładki
Tomasz Jaroszewski

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
Toruń 2015

ISBN 978-83-231-3458-9

WYDAWNICTWO NAUKOWE UMK
ul. Gagarina 5, 87-100 Toruń
Redakcja: tel. (56) 611 42 95; fax (56) 611 47 05
e-mail: wydawnictwo@umk.pl
Dystrybucja: tel./fax (56) 611 42 38
e-mail: books@umk.pl
www.wydawnictwoumk.pl
Druk i oprawa: Drukarnia WN UMK

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Spis treści

Wprowadzenie 7

Rozdział 1

Socjologia szkolnictwa wyższego – obszar badań, główne podejścia, współczesne wyzwania 19

1.1. Systematyzacja wiedzy o szkolnictwie wyższym 21
1.2. Usamodzielnienie się badań nad szkolnictwem wyższym 29
1.3. Instytucjonalizacja badań nad szkolnictwem wyższym 33
1.4. Problem interdyscyplinarności w badaniach nad szkolnictwem wyższym 38
1.5. Polskie badania nad nauką i szkolnictwem wyższym na tle badań międzynarodowych 45
1.6. Dziedzictwo polskich badań nad szkolnictwem wyższym 56

Rozdział 2

Ewolucja polityki wobec szkolnictwa wyższego i próby jej systematyzacji 65

2.1. Polityka wobec szkolnictwa wyższego 67
2.2. Zmiana kontekstu funkcjonowania szkolnictwa wyższego 78
2.3. Urynkowienie sektora publicznego 87
2.4. Próby systematyzacji zmian w szkolnictwie wyższym 93
2.5. Badania nad przemianami w polskim szkolnictwie wyższym 96
2.6. Przemiany szkolnictwa wyższego – między globalnymi procesami a siłą tradycji 102

Rozdział 3

Konceptualizacja współczesnych przemian w szkolnictwie wyższym 107

3.1. Warunki dyfuzji – społeczeństwo światowe w działaniu 122
3.2. Wpływ społeczeństwa światowego na szkolnictwo wyższe 127
3.3. Polskie szkolnictwo wyższe w kontekście przemian globalnych 132

Rozdział 4

Uwarunkowania przemian szkolnictwa wyższego w Polsce 135

4.1. Uwarunkowania historyczne 136
4.1.1. Dziedzictwo II Rzeczypospolitej (1918–1939) 136
4.1.2. Szkolnictwo wyższe w okresie Polski Ludowej 153
4.1.3. Wpływ kontekstu historycznego na współczesne szkolnictwo wyższe 181

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

4.2. Uwarunkowania międzynarodowe 185
4.2.1. Umasowienie 188
4.2.2. Urynkowienie szkolnictwa wyższego 194
4.2.3. De-nacjonalizacja szkolnictwa wyższego 201
4.2.4. Dywersyfikacja szkolnictwa wyższego 208

Rozdział 5
Wycofanie się państwa z obszaru polityki publicznej wobec szkolnictwa wyższego (1989–1997) 215

5.1. Restauracja humboldtowskiej koncepcji uniwersytetu – polityczny wymiar przemian w szkolnictwie wyższym 219
5.2. Ekonomiczny wymiar ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* 227
5.3. Rozumienie polskich zmian 236

Rozdział 6
Próby restrukturyzacji polskiego szkolnictwa wyższego w kontekście procesów europeizacji oraz instytucjonalizacji interesariuszy (1998–2007) 243

6.1. Koncepcja binarności struktury szkolnictwa wyższego w Europie 247
6.2. Pierwsze próby reform – utworzenie zawodowego sektora szkół wyższych w Polsce 251
6.3. Fiasko politycznych i środowiskowych inicjatyw reformatorskich w kontekście dyferencjacji szkolnictwa wyższego 259
6.4. Fiasko reformatorskie 264
6.5. Innowacyjność i konserwatyzm 266
6.6. Zróżnicowanie interesów wewnętrznych interesariuszy 268
6.7. Wpływ procesów transnarodowych na wprowadzenie reform szkolnictwa wyższego – ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2005 roku w kontekście procesu bolońskiego 275

Rozdział 7
Neoliberalne reformy szkolnictwa wyższego i nauki (2008–2014) 289

7.1. Rola transnarodowych organizacji eksperckich w wytyczaniu kierunku polskich reform 299
7.2. Krytyka szkolnictwa wyższego i nauki jako bezpośrednia przyczyna politycznej interwencji w konstruowanie reform 308
7.3. Reformy 2008–2014 – „Budujemy na wiedzy" oraz „Partnerstwo dla wiedzy" 315

Zamiast zakończenia… *plus ratio quam vis* 355
Bibliografia 367

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Wprowadzenie

Polskie szkolnictwo wyższe należy do tych obszarów życia społecznego, w których w ostatnim ćwierćwieczu dokonały się głębokie i gwałtowne przemiany. Ich kierunek, zakres i dynamika dla jednych stały się symbolem sukcesu polskiej transformacji systemowej, a dla innych – jego przeciwieństwem. Niezależnie jednak od formułowanych ocen stan wiedzy na temat systemowych zmian mechanizmów koordynacji polskiego szkolnictwa wyższego jest ubogi. Zastanawia to o tyle, że szeroko rozumiana problematyka szkolnictwa wyższego od lat budzi w kraju ogromne emocje polityczne, ale towarzysząca jej debata ma zwykle charakter publicystyczny, obfituje w „obrazy grubym pędzlem malowane", ignorujące często stan wiedzy, który akurat w tym obszarze jest bardzo bogaty, a do tego odwołuje się do emocji (zwykle skrajnych), wynikających z indywidualnych spostrzeżeń i eksponujących silne przekonania autorów. Rosnące zainteresowanie oraz poruszenie towarzyszące dyskusji na temat polskich uczelni, roli uczonych i studentów świadczą o tym, że w ciągu minionego ćwierćwiecza społeczne, polityczne, a przede wszystkim gospodarcze znaczenie szkolnictwa wyższego istotnie się zwiększyło. Gdyby szukać najważniejszej różnicy między sytuacją polskich uczelni pod koniec lat 80. a ich obecnym położeniem, to należałoby stwierdzić, że instytucje akademickie znajdują się dziś w samym centrum polityki gospodarczej. Co więcej, w wielu krajach szkolnictwo wyższe jest traktowane jako część gospodarki, a jego działalność edukacyjna – jako ważna część eksportu. Oznacza to, że sposób funkcjonowania uczelni przestał być sprawą wyłącznie środowiska akademickiego, a stał się istotną kwestią ogólnospołeczną, ich problemy zaś stale obecne w mediach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

głównego nurtu. Na temat kształcenia studentów i prowadzenia badań naukowych zaczęły się również wypowiadać osoby spoza kręgów naukowych. O ile w ciągu ostatnich 25 lat rola polskich uczelni znacząco wzrosła, o tyle niezmiennie na niskim poziomie pozostała wysokość ich finansowania, która oscyluje wokół 1,3% PKB. Dla porównania Dania wydaje 1,9%, Holandia 1,8%, a Finlandia, Estonia i Norwegia 1,7% PKB (OECD 2014). Na domiar złego nie tylko poziom finansowania jest niski (zwłaszcza badań naukowych) – poziom nakładów na B + R (badania i rozwój) liczonych jako relacja do PKB wynosi bowiem 0,68% (wobec średniej OECD 2,36%) (OECD 2015), ale również ich struktura jest niekorzystna. Według danych Eurostatu w 2013 roku udział sektora przedsiębiorstw w wewnętrznych nakładach wynosił zaledwie 37,3% (w porównaniu z UE-28 – 55%), a sektora rządowego aż 47,2% (UE-28 – 37,2%). Pozostałe środki pochodziły z zagranicy.

Nakłady na badania naukowe i szkolnictwo wyższe (w relacji do PKB) są wskaźnikiem społecznego zaufania do uczelni, a w polskich warunkach jest ono słabe, być może dlatego, że choć dokonały się w nim żywiołowe przemiany, publiczne szkolnictwo wyższe nie przeszło głębokich strukturalnych reform, a uczelnie publiczne funkcjonują według niezmienionych wzorów. Wyjątkiem jest objęcie ich procesem bolońskim, który w pewnym sensie został Polsce odgórnie narzucony. W kontekście tych rozważań warto zapytać, jak przebiegała transformacja polskiego szkolnictwa wyższego, kto był inicjatorem zmian, w jakich warunkach zachodziły i co miało największy wpływ na ich trajektorię.

Studia nad szkolnictwem wyższym wskazują na istnienie transnarodowych trendów, na podróżowanie idei oraz ich translacje/interpretacje nie tylko w sensie językowym, ale przede wszystkim politycznym. Przemiany w szkolnictwie wyższym w krajach Europy Zachodniej, zachodzące od czasu zakończenia II wojny światowej, mają wspólne ideowe (czy ideologiczne) korzenie, choć ich tłumaczenia/interpretacje, rozumienia oraz adaptacja potrafią znacząco się od siebie różnić. Nie jest do końca jasne, jak podróżują idee instytucjonalne oraz koncepcje

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

polityczne, czy jest to klasyczny ruch od centrum do peryferii, czy też ich mechanizmy dyfuzji przyjmują inną, bardziej złożoną trajektorię. Na szczęście to studium nie wymaga kategorycznego rozstrzygnięcia tej dyskusji (jeśli takowe jest możliwe). Przedmiotem analiz jest bowiem polskie szkolnictwo wyższe i mimo że reprezentuje ono szerszą kategorię systemów przechodzących głęboką transformację, to jednak analizy są prowadzone w specyficznym kontekście otwarcia się Polski na świat zewnętrzny, obrania jednoznacznego prozachodniego kursu w polityce zagranicznej, a przede wszystkim poszukiwania możliwości politycznej oraz instytucjonalnej integracji ze strukturami zachodnimi. Od początku procesu transformacji szkolnictwa wyższego występował asymetryczny układ relacji między światem zachodnim a Polską, gdyż to Polska opuszczała izolacyjny archipelag zbankrutowanych idei (lub których implementacja okazała się kompletną porażką) i zamierzała stać się częścią zachodniego świata, przyjmując jego wartości oraz instytucje.

Praca ma dwa zasadnicze cele. Pierwszy z nich ma pokazać, w jaki sposób podróżujące idee (por. Czarniawska, Sevón 2009) są tłumaczone na lokalne koncepcje polityczne, które z kolei kształtują polityki publiczne państw narodowych w obrębie szkolnictwa wyższego. W tym sensie jednym z najważniejszych zamierzeń autora tego studium jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu polityka wobec szkolnictwa wyższego jest prowadzona autonomicznie przez nowoczesne państwa narodowe, a w jakim stopniu (realnie) na jej kształt wpływają idee, trendy oraz koncepcje przemieszczające się w przestrzeni transnarodowej, które rządy państw narodowych jedynie implementują (czy też adaptują) do lokalnego kontekstu instytucjonalnego. Studium powstało z inspiracji (i poniekąd fascynacji) dorobkiem amerykańskich neoinstytucjonalistów, którzy od końca lat 60. XX wieku badają procesy konwergencji narodowych systemów szkolnictwa wyższego pod wpływem dyfuzji w przestrzeni transnarodowej politycznych idei oraz modeli organizacyjnych. Od nich to zapożyczyłem kluczową dla całej analizy koncepcję społeczeństwa światowego (ang. *world society*) oraz *world polity*, które jest jego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ideowym zapleczem. Nie jest to jednak fascynacja bezkrytyczna, podobnie bowiem jak Justin W. Powell (2009) czy Peter Maassen i Åse Gornitzka (2012), dostrzegam jej ułomności oraz ograniczenia, które analiza przemian w polskim szkolnictwie wyższym może jeszcze uwypuklić. Dużo czerpałem z prac Johna W. Meyera, Johna Boli czy Francisca O. Ramireza (np. Meyer, Boli et al. 1997; Meyer et al. 2007) badających uwarunkowania procesów konwergencji, zwłaszcza w obszarze szkolnictwa wyższego. Ich ogromny dorobek naukowy pozwolił mi uniknąć błądzenia w ciemności i szukania po omacku tropów badawczych, szczególnie dotyczy to roli transnarodowych struktur politycznych oraz organizacji, które korzystając ze swojej eksperckiej władzy, stają się agentami *społeczeństwa światowego* nadzorującymi proces rozprzestrzeniania się idei, a przede wszystkim ich implementacji.

Drugim głównym celem pracy jest analiza sposobu translacji/interpretacji rozprzestrzeniających się idei w lokalnych kontekstach instytucjonalnych. Jak wskazał Bruno Latour (1986: 267): „rozprzestrzenianie się czegokolwiek – twierdzeń, nakazów czy nawet dóbr, jest aktem społecznym i zawiera w sobie współczynnik humanistyczny, to znaczy pozostawia proces translacji w ich gestii, co zawsze niesie za sobą ryzyko modyfikacji czy też zbyt dużej ingerencji dokonującego translacji". W przypadku tej pracy nie chodzi jednak o tłumaczenie/interpretację w sensie lingwistycznym – choć i one mają ogromne znaczenie ze względu na nośność i polityczną siłę metafor – ale o adaptację idei oraz koncepcji politycznych do lokalnych warunków instytucjonalnych. Interpretacja nie jest jednak aktem bezosobowym czy mechanicznym, jak bowiem zauważył Michael Serres (1983), jest to proces, który w sposób zamierzony lub niezamierzony zmienia tłumaczony obiekt, nadając mu specyficzny kształt. Analogicznym procesom ulegają idee, koncepcje polityczne czy modele organizacyjne, przy czym ich translacja i adaptacja to złożone zjawisko, angażujące wielu aktorów. U podstaw tej pracy legło założenie mówiące o tym, że idee, rozprzestrzeniając się, natrafiają na filtry/przekłady dwojakiego rodzaju: środowiskowe oraz instytucjonalne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

W przypadku filtra środowiskowego podróżujące idee są interpretowane przez pryzmat kolektywnych doświadczeń, stąd centralnym zagadnieniem w tej książce jest historia polskiego szkolnictwa wyższego, zwłaszcza jego najnowsze dzieje, które mają ogromny wpływ na formowanie myślenia o relacjach między państwem a szkolnictwem wyższym. Na kierunek polskich przemian w znacznym stopniu rzutowała długoletnia, opresyjna polityka władz komunistycznych[1] wobec uczelni i środowiska naukowego. W jej efekcie powstał mur nieufności do wszelkich instytucji władzy, który w zasadzie odbierał tej ostatniej polityczną (i moralną) legitymizację do podejmowania jakichkolwiek działań w obszarze szkolnictwa wyższego. Historyczny kontekst, a także zbiorowe doświadczenie środowiska naukowego tworzą ramy interpretacyjne, determinujące często postrzeganie kierunku współczesnych przemian. Osobną kwestią jest sfera bieżących interesów, przez pryzmat których osoby sprawujące władzę nad szkolnictwem wyższym (formalnie rzecz biorąc, ośrodek koordynujący szkolnictwo wyższe) interpretują napływające z zewnątrz idee. W tym miejscu pojawiają się pytania, na które próbowali już odpowiadać Barbara Czarniawska i Guje Sevón (2009), ale tylko w kontekście rozprzestrzeniania się zmian organizacyjnych. W tej pracy zaś będzie poszukiwana przede wszystkim odpowiedź na pytanie o wpływ ośrodków koordynacji (kierujących systemem szkolnictwa wyższego) na sposób interpretacji napływających idei (lub wręcz na ich odrzucenie).

Jeszcze silniej oddziałuje filtr instytucjonalny, który w przypadku szkolnictwa wyższego nabiera szczególnie istotnego znaczenia ze względu na długą tradycję (akademicką). Przychodzące z zewnątrz idee muszą się stać elementem istniejącego porządku instytucjonalnego lub ten pod ich wpływem musi ulec modyfikacji. Im głębiej jest on zakorzeniony, im silniej wpisany w toż-

[1] Jestem świadomy, że używanie terminów „władze komunistyczne", „państwo komunistyczne" czy „reżim komunistyczny" w odniesieniu do Polski w latach 1945–1990 jest dużym uproszczeniem, ale w literaturze przedmiotu poświęconej szkolnictwu wyższemu przeważa takie nazewnictwo i w tej książce konsekwentnie będę je stosował.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

samość środowiska akademickiego, tym bardziej jest odporny na zmiany. Siła oddziaływania lokalnych porządków instytucjonalnych została doskonale podkreślona w pracach Maassena i Gornitzkiej (2012), szczególnie w studium nad systemami krajów nordyckich. Instytucje – w szerokim znaczeniu tego terminu – to elementy systemu szkolnictwa wyższego, które najtrudniej zmienić, są one bowiem najgłębiej w nim zakorzenione.

Dla polskich uczelni demokratyczny przełom oznaczał nie tylko początek transformacji ustrojowej i wolnorynkowych reform, ale również otwarcie na świat, na działanie procesów transnarodowych, które od połowy lat 60. XX wieku intensywnie kształtowały szkolnictwo wyższe w krajach Europy Zachodniej (Wnuk-Lipińska 1996). Polska – pozostając przez dekady poza sferą oddziaływania *społeczeństwa światowego* (Meyer et al. 1997) – stała się krajem szczególnie wyeksponowanym na działanie transnarodowych sił, ekspercko, instytucjonalnie oraz finansowo (choć w przypadku Polski nie była to wielka pomoc finansowa) wspieranych przez Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), dodatkowo potęgowanym przez prozachodni kierunek reform politycznych i gospodarczych. Szczególną pozycję w tym układzie zajmowało szkolnictwo wyższe, które z jednej strony szukało pomostów łączących je z zachodnim światem nauki, a z drugiej tkwiło głęboko osadzone w kształtowanym przez lata narodowym porządku instytucjonalnym.

Głównym przedmiotem analiz jest trajektoria ewolucji mechanizmów sterowania polskim szkolnictwem wyższym w latach 1989–2014. W studium została przyjęta optyka globalna (czy też makrostrukturalna), istotnie różniąca się od dominującej w polskiej literaturze pespektywy, traktującej polskie szkolnictwo wyższe jako swoisty fenomen, którego logikę można tłumaczyć jedynie specyficznymi warunkami polskich przemian polityczno-gospodarczych. Taka perspektywa ma stosunkowo ograniczoną moc wnioskowania w zakresie poznawania mechanizmów transformacji systemowej szkolnictwa wyższego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Punktem wyjścia analiz jest założenie, że źródłem przemian w szkolnictwie wyższym są procesy i zjawiska zachodzące poza jego obrębem i dopiero przyjęcie optyki makrostrukturalnej pozwala dostrzec nieznane dotychczas aspekty i mechanizmy jego transformacji, a przede wszystkim wyjaśnić je w kategoriach ponadjednostkowych. Tym samym, zgodnie z perspektywą makrostrukturalną, należy odejść od definiowania przemian w latach 1989–2014 w kategoriach jednostkowego, odosobnionego (unikalnego) procesu, proponując traktowanie polskiego szkolnictwa wyższego jako części globalnego porządku (ang. *world polity*). W mechanizmach funkcjonowania globalnego porządku można upatrywać źródło polskich przemian, wskazując, że modele instytucjonalne niejako „formują" lokalne struktury szkolnictwa wyższego, oferując im gotową polityczną czy instytucjonalną matrycę. Optyka ta pozwala dostrzec w lokalnym porządku emanację/odwzorowanie reguł i znaczeń zaczerpniętych z globalnych abstrakcyjnych modeli, które w dużej mierze pozostają niezależne od lokalnych uwarunkowań (Thomas et al. 1987; Meyer et al. 1997; Jepperson 2002; Hasse, Krücken 2005). Istotą prezentowanego studium jest analiza mechanizmów rozprzestrzeniania się idei w obszarze szkolnictwa wyższego jako przykład „społeczeństwa światowego" w działaniu, które napotka interpretacyjny/ /translatorski opór w postaci – kluczowych dla całego procesu – lokalnych uwarunkowań środowiskowo-instytucjonalnych, jak bowiem napisali Czarniawska i Sevón (2009: 7): „Tłumaczenie jest pojazdem napędzanym przez naśladownictwo i kierowanym przez modę".

Polska – w tym kontekście – jest idealnym laboratorium do analiz zjawiska ścierania się napierających „z góry" procesów transnarodowych (zmierzających do konwergencji narodowych systemów szkolnictwa wyższego) oraz oddziałujących „od dołu" (zmierzających do dywergencji) głęboko zakorzenionych wzorów organizacyjnych, opartych na akademickich mitach i uniwersyteckiej tradycji, które przez dekady miały istotny wpływ na funkcjonowanie polskich uczelni. Starcie tych dwóch porządków stało się integralnym elementem procesu transformacji i przeja-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wia się w niemal wszystkich jego aspektach. Największe napięcia budzi kwestia mechanizmów koordynacji czy też sterowania szkolnictwem wyższym, w którym to, jak w soczewce, widoczny jest spór między nowoczesnymi trendami globalnymi a tradycyjnym lokalnym porządkiem (Clark 1986).

Książka jest pierwszą próbą spojrzenia na proces transformacji polskiego szkolnictwa wyższego przez pryzmat przemian mechanizmów systemowej koordynacji, czyli władzy nad szkolnictwem wyższym. Nawiązuje do bogatego dorobku polskich badań nad nauką i szkolnictwem wyższym, jest kontynuacją badań dotyczących ich przemian, prowadzonych zwłaszcza przez Stefana Amsterdamskiego (Amsterdamski 1993), Marię Wójcicką (np. 2009), Julitę Jabłecką (2002), Małgorzatę Dąbrowę-Szefler (1997) i Ireneusza Białeckiego (Białecki, Dąbrowa-Szefler 2009), czy licznych analiz Marka Kwieka (np. 2003a), a przede wszystkim przerwanych przedwczesną śmiercią studiów Elżbiety Wnuk-Lipińskiej (1996). Pracę cechuje holistyczny sposób patrzenia na przemiany w polskim szkolnictwie wyższym. Są one ukazane jako przejaw uniwersalnego procesu ścierania się globalnego i lokalnego porządku (i stojących za nimi interesów) w krajach transformacji ustrojowej. Tym samym wnioski wynikające z przeprowadzanej analizy nie tylko wzbogacają istniejący stan wiedzy o polskich przemianach, ale także mają charakter uniwersalny i dotyczą mechanizmów transformacji systemów szkolnictwa wyższego w krajach, które stosunkowo niedawno weszły na drogę przemian demokratycznych i wolnorynkowych.

Problematyka badań wpisuje się w kontekst teoretycznych sporów o naturę i kierunek zmian w szkolnictwie wyższym toczonych w ostatnich latach na gruncie neoinstytucjonalizmu, które szczególnie dotyczą krajów dokonujących głębokich reform (np. Maassen, Cloete 2006; Maassen, Gornitzka 2012; Neave, Amaral 2012).

Praca składa się z siedmiu rozdziałów. W pierwszym starałem się ukazać ewolucję badań nad szkolnictwem wyższym (w USA oraz Europie Zachodniej, a także w Polsce), zwłaszcza w kontekście ich interdyscyplinarnego charakteru. Szczególną uwagę sta-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

rałem się zwrócić na korzenie badań nad szkolnictwem wyższym, z których nurt ten wyrósł. Generalnie rozwój badań nad szkolnictwem wyższym wiąże się ściśle z ilościowym rozwojem tego fenomenu oraz włączeniem go do obszaru polityki publicznej, co uczyniło go bardzo podatnym na polityczne zawirowania – te kwestie zostały omówione w rozdziale drugim. Rozdział trzeci ma charakter koncepcyjny, został bowiem poświęcony podróżowaniu idei i koncepcji politycznych, a zwłaszcza procesom ich implementacji w szkolnictwie wyższym. Ponadto w tej części – w oparciu o ustalenia neoinstytucjonalistów – analizie zostały poddane uwarunkowania, w jakich następuje dyfuzja innowacji ideowych oraz organizacyjnych. W rozdziale czwartym zostały omówione uwarunkowania transformacji polskiego szkolnictwa wyższego w latach 1989–2014, ze szczególnym uwzględnieniem „uwarunkowań wewnętrznych", czyli historycznie ukształtowanego porządku instytucjonalnego, oraz „uwarunkowań zewnętrznych", czyli procesów transnarodowych (umasowienia, instrumentalizacji, de-nacjonalizacji, dywersyfikacji), które ze względu na istnienie „żelaznej kurtyny" zaczęły oddziaływać na polskie szkolnictwo wyższe dopiero po jego systemowym otwarciu na świat. Ostatnie trzy rozdziały tworzą zwartą całość empirycznych analiz przemian polskiego szkolnictwa wyższego, prowadzonych z uwagi na ich trajektorię osobno w trzech przedziałach czasowych (1989–1997; 1998–2007; 2008–2014). W zakończeniu zostały sformułowane konkluzje oraz wnioski pomocne w prowadzeniu dalszych badań w tym zakresie.

Inspiracją do spojrzenia na polskie przemiany z pespektywy neoinstytucjonalnej był mój roczny staż postdoktorski (2008/2009) w Center of Higher Education Policy Studies (CHEPS) na University of Twente zrealizowany dzięki stypendium „Kolumb" Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Uczestniczyłem wówczas nie tylko w wielu projektach badawczych, takich jak choćby „The Impact of Erasmus on European Higher Education: Quality, Openess, Internationalisation", ale również w spotkaniach z przedstawicielami Komisji Europejskiej, które pozwoliły mi poznać mechanizmy rządzące europejskim szkolnictwem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wyższym. Książka jest wynikiem blisko siedmiu lat badań nad współczesnymi przemianami w szkolnictwie wyższym ze szczególnym uwzględnieniem zmian, które nastąpiły w krajach peryferyjnych w południowo-wschodniej Azji, w Afryce, w Ameryce Południowej oraz na zachodnich Bałkanach. Moje pogłębione studia były możliwe dzięki pracy w międzynarodowym zespole badawczym w CHEPS, a także członkostwu w Higher Education Development Association (HEDDA) w Oslo.

Głównym przedmiotem rozważań w tej książce są jednak przemiany w polskim szkolnictwie wyższym. Badania nad tym zagadnieniem mogłem prowadzić dzięki grantowi finansowanemu przez Narodowe Centrum Nauki w ramach projektu MAESTRO pt. „Program Międzynarodowych Badań Porównawczych Szkolnictwa Wyższego" (DEC-2011/02/AHS6/00183) kierowanego przez prof. Marka Kwieka. Poza studiami, które miały głównie charakter analizy danych zastanych, czerpałem wiedzę z trzech innych źródeł: (a) udziału w projektach badawczych: EUROAC (The Academic Profession in Europe: Responses to Societal Challanges 2010–2013), NAP (New Academic Professionals), HEDOCE (Higher Education Dropout and Completion in Europe), SHERDE (Structural Higher Education Reform: Development and Evaluation), a także w realizowanym wraz z Benem Jongbloedem projekcie University Governance Models and Policy Implementation (2013–2015); (b) udziału w opracowaniu oraz implementacji polityki publicznej jako doradca i ekspert polskiego rządu; (c) udziału w pracach organizacji transnarodowych (OECD i Banku Światowego). Dopiero triangulacja tych trzech źródeł pozwoliła mi na rzetelną krytyczną analizę transformacji szkolnictwa wyższego, a w szczególności na studia nad mechanizmami jego koordynacji na poziomie systemowym.

Sporą wiedzę udało mi się uzyskać dzięki członkostwu w Komitecie Ewaluacji Jednostek Naukowych (KEJN), który jest (częściowym) spadkobiercą Komitetu Badań Naukowych, a następnie Rady Nauki. Praca nad stworzeniem kryteriów oraz udział w procesie oceny jednostek naukowych pozwoliły mi dogłębnie zapoznać się z zagadnieniem pomiaru i oceny działal-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ności badawczej w kontekście zróżnicowania instytucjonalnego (na jednostki uniwersyteckie, instytuty badawcze oraz instytuty PAN), a zwłaszcza różnic między dziedzinami nauki w sposobach przedstawiania wyników prowadzonych badań. Doświadczenie parametryczne uświadomiło mi, jak bardzo złożonym i wewnętrznie zróżnicowanym fenomenem jest nauka. Istotne były też doświadczenia wyniesione z pracy we władzach Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, zwłaszcza uczestnictwo w pracach kolegium rektorskiego, które pozwoliło mi z perspektywy instytucjonalnej ocenić sposób implementacji, środowiskową oraz biurokratyczną recepcję reform w zderzeniu z głęboko zakorzenioną rutyną funkcjonowania instytucji akademickich. Obserwacja skutków reform (a dokładniej pomysłów, które w toku długiego procesu implementacji przybrały formę regulacji) jest bez wątpienia doświadczeniem niezwykłym i wyjątkowym, ale nie zawsze szczególnie miłym, wszak ambitne założenia reform przybierają czasami karykaturalne formy. Niewątpliwie wielość ról, w jakich przyszło mi w ostatnich latach funkcjonować, pozwoliła mi spojrzeć na przemiany polskiego szkolnictwa wyższego z pewnym dystansem i dostrzec procesy oraz mechanizmy, które wymagają triangulacji źródeł.

***

Chciałbym bardzo podziękować prof. Piotrowi Hübnerowi, bez którego nigdy nie wstąpiłbym do cudownego świata nauki, za wieloletnią współpracę, długie rozmowy przy herbacie, które kształtowały mnie i rozwinęły jako badacza. Prof. Markowi Kwiekowi jestem bezgranicznie wdzięczny za mentorską opiekę, jaką nade mną sprawuje, a także za stworzenie mi ogromnych możliwości rozwoju naukowego w ramach wspólnie realizowanych projektów badawczych. Wszystko, co robię, nie miałoby jednak większego znaczenia bez Oli i Zośki, które są moją największą radością, oparciem i motywują mnie do pracy.

Jestem niezmiernie zobowiązany recenzentom książki, prof. Jerzemu Brzezińskiemu i prof. Tomaszowi Zaryckiemu, a także

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

krytycznym czytelnikom manuskryptu na różnych etapach jego powstawania: prof. Markowi Kwiekowi i prof. Piotrowi Hübnerowi oraz dr. Krystianowi Szadkowskiemu za rzetelne, bardzo wnikliwe i krytyczne uwagi, które pozwoliły mi dostrzec w mojej pracy wiele niedociągnięć i niespójności, a przede wszystkim za pokazanie, w jaki sposób mogę uczynić ją lepszą. Nie udało mi się uwzględnić wszystkich sugestii, a błędy i słabości zawarte w książce obciążają wyłącznie mnie.

Ogromne słowa uznania należą się również red. Katarzynie Czerniejewskiej, która profesjonalnie i z ogromnym poświęceniem dokonała niełatwej sztuki redakcji niniejszej książki.

Jestem ogromnie wdzięczny moim współpracownikom z Center of Higher Education Policy Studies na University of Twente, z Department of Education na University of Oslo, z Department of Political Science and Management na University of Agder, a przede wszystkim z Instytutu Socjologii oraz Biura Rektora UMK, bez których wyjątkowej życzliwości i zrozumienia trudno byłoby doprowadzić pracę nad książką do szczęśliwego końca.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Rozdział 1

Socjologia szkolnictwa wyższego – obszar badań, główne podejścia, współczesne wyzwania*

Badania nad szkolnictwem wyższym mają stosunkowo krótką tradycję, choć problematyka uniwersytetu oraz roli uczonego jest przedmiotem pogłębionej refleksji już od początku XVIII wieku. Kierunek filozoficznych rozważań nad uniwersytetem został wyznaczony przez takich wybitnych uczonych, jak: Wilhelm von Humboldt, John Newman, José Ortega y Gasset, Karl Jaspers, Immanuel Kant, Max Weber, Émile Durkheim, Jürgen Habermas, a w kraju: Sergiusz Hessen, Kazimierz Twardowski, Tadeusz Czeżowski, Stanisław Ossowski, Józef Chałasiński, Florian Znaniecki, Janusz Goćkowski czy Leszek Kołakowski, którzy wywarli ogromny wpływ na sposób myślenia o uniwersytecie. Były to jednocześnie głosy przepełnione troską o moralną i materialną kondycję instytucji akademickiej, postrzeganej jako dobro wspólne uczonych. Przemiany społeczne i gospodarcze wpisane w dyna-

* Rozdział ten powstał w wyniku dyskusji prowadzonych w 2012 roku w Zakładzie Socjologii Nauki UMK oraz w Centrum Badań nad Polityką Publiczną UAM, a ich podstawą były dwa opublikowane przez autora teksty dotyczące problematyki samodzielności badań nad szkolnictwem wyższym. Pierwszy, zatytułowany *Problem interdyscyplinarności na przykładzie rozwoju oraz instytucjonalizacji badań nad szkolnictwem wyższym*, ukazał się w monografii pod redakcją A. Chmielewskiego, M. Dudzikowej, A. Groblera, a drugi (w języku angielskim) na łamach czasopisma „Człowiek i Społeczeństwo" (t. 35).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

mikę ery nowoczesności spowodowały, że otoczenie, w którym funkcjonowały uniwersytety, nieustannie się zmieniało, a wraz z nim ewoluowały też instytucje akademickie.

W konserwatywnym środowisku naukowym wywoływało to nieodparte poczucie kryzysu, skłaniające do pytań o zachowanie tożsamości uniwersytetu jako instytucji długiego trwania (por. Gołckowski 1999). Idea uniwersytetu stała się nieodłącznym elementem sporów akademickich, w których coraz częściej zabierali głos nie tylko politycy i duchowni, ale również najbardziej zainteresowani – ludzie nauki. Dogodną okazją do takiej refleksji nad paradygmatem stały się akademickie uroczystości: inauguracje bądź zakończenia roku akademickiego, święta patrona uczelni czy też ceremonie wręczania uniwersyteckich stopni honorowych. Wygłaszane przy ich okazji przemówienia ukazują ogromne zaangażowanie wybitnych intelektualistów w sprawy uniwersytetu, a jednocześnie abstrakcyjną, niemal ideową naturę toczonych sporów. Dyskusje nad tożsamością uniwersytetu, wartościami akademickimi i kształceniem stały się podstawą rozwoju badań empirycznych nad szkolnictwem wyższym, które na początku XX wieku zostały zainicjowane w USA dzięki wsparciu Carnegie Foundation (powołanej w 1905 roku), a dopiero w latach 60. problematyka ta stała się przedmiotem systematycznych prac badawczych. Początkowo sporządzano pojedyncze raporty na zamówienie rządowe, jak angielski Robbins Report (HMSO 1963) czy szwedzki U-68 Report (Gore 1973; Lindensjo 1984), ponieważ instytucje akademickie były niewielkie, elitarne, a tym samym nie na tyle istotne dla publicznego budżetu i gospodarki, by stać się przedmiotem analiz naukowych. Z czasem jednak liczba uczelni rosła, a zbiorowość studentów oraz naukowców stawała się coraz bardziej liczna i wewnętrznie zróżnicowana, co sprawiło, że zaczęła przyciągać uwagę badaczy z różnych dyscyplin. Współcześnie w większości krajów szkolnictwo wyższe staje się przysłowiowym *billion dolar enterprises*, a poświęcone mu badania dostarczają systematycznej wiedzy oraz danych nie tylko samym uczelniom, ale przede wszystkim rządom krajów, w których gestii pozostaje polityka publiczna wobec szkolnictwa wyższego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

1.1. Systematyzacja wiedzy o szkolnictwie wyższym

Trudno jednoznacznie wskazać, kiedy filozoficzno-polityczna dyskusja o uniwersytetach przeobraziła się w bardziej systematyczne badania. Emancypacja następowała stopniowo i głównie w obszarze badań społecznych, zwłaszcza socjologii. Jeszcze przed wybuchem II wojny światowej uwagę badaczy społecznych przyciągał nie tyle uniwersytet *per se*, ale wybrane aspekty jego funkcjonowania, zwłaszcza kulturowa transmisja, socjalizacja, kontrola społeczna oraz rozwój społeczny (Ward 1906; Ross 1928; Cooley 1956 [1902]; Durkheim 2013 [1922]).

Na początku XX wieku szkoły wyższe, obok innych instytucji edukacyjnych, znalazły się w centrum zainteresowania socjologii edukacji. Rosanda Richards (1970) zauważyła jednak, że pod względem zainteresowania badawczego szkolnictwo wyższe pozostawało w cieniu nauczania elementarnego, które jako nowy społeczny fenomen przyciągało uwagę wielu badaczy. W początkowym okresie (1917–1940) socjologiczne badania nad edukacją były zdominowane przez trzy grupy: teoretyków socjologii, osoby zainteresowane tworzeniem polityki edukacyjnej i oceną wpływu reform społecznych oraz badaczy koncentrujących się przede wszystkim na metodyce nauczania. W tym kontekście nikt nie zwracał większej uwagi na problemy szkolnictwa wyższego, które na tle upowszechnianej edukacji elementarnej wydawały się marginalne i mało znaczące. Poza nurtem badań edukacyjnych (właściwie z zakresu socjologii edukacji) na początku XX wieku powstało kilka ważnych prac, które istotnie poszerzały naukowe penetracje szkolnictwa wyższego, choć przez lata pozostawały w pewnej izolacji, a myśl w nich zawarta nie była kontynuowana. Mowa tu głównie o pracach Maxa Webera (1998) *Nauka jako zawód i powołanie* oraz *The Rationalization of Education and Training* (1946), w których niemiecki uczony zwracał uwagę na rosnącą specjalizację i nieunikniony konflikt między *specialist type of man* a tradycyjnym *cultivated man* (Weber 1946: 43). Warto też wspomnieć pracę Thorsteina Veblena *The Higher Learning in America*, opublikowaną w 1918 roku. Lata

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

40. i 50. nie przyniosły przełomu w badaniach nad szkolnictwem wyższym i radykalnego zwiększenia zainteresowania tą problematyką, mimo że w USA dynamiki nabierał proces stopniowego umasowienia szkolnictwa wyższego. Niezmiennie dużą uwagę przyciągały przemiany w zawodzie i przeobrażenia społecznej roli uczonego omówione przez Logana Wilsona (1942) w książce *The Academic Man. A Study in the Sociology of a Profession*, która doczekała się kontynuacji w pracy Theodora Caplowa i Reece McGee (1958) *The Academic Marketplace*. Przedmiotem badań, od lat 50. rozwijających się zwłaszcza w amerykańskiej socjologii, byli też studenci, szczególnie w kontekście nierówności w dostępie do edukacji. W tym okresie pojawiły się pierwsze próby badań empirycznych prowadzonych metodami ilościowymi, na razie w bardzo małej skali, i dotyczących niewielkich regionalnych społeczności (Lynd, Lynd 1929, 1937; Hollingshead 1949). Demaskowano w nich ukryte mechanizmy systemu edukacyjnego oraz procesów rekrutacyjnych, ukazując niemal determinujący wpływ płci, klasowego pochodzenia czy koloru skóry na wyniki rekrutacji na uczelniach (zwłaszcza elitarnych). Problematyka ta w latach 60. i 70. doczekała się wielu opracowań (np. Borowicz 1976; Collins 1979; Bourdieu, Passeron 1990 [1977]).

Nurt badań prowadzonych w ramach naukoznawstwa, filozofii oraz socjologii wiedzy, zwłaszcza przez Karla Mannheima (1986 [1925]), Thomasa Kuhna (1962) czy Michaela Mulkaya (1979), nad statusem i procesem tworzenia wiedzy nie pozostawia wątpliwości, że wiedza ma społeczny charakter i nie rozwija się samoczynnie. Badania na tym polu są nadal prowadzone, choć w przeciwieństwie do tradycyjnej socjologii wiedzy, ukierunkowanej na analizę relacji między rozwojem wiedzy i grupami interesu (Mannheim 1986 [1925]; Weber 1946), współczesna socjologia wiedzy stara się znaleźć odpowiedź na pytanie, jakie organizacje odgrywają czołową rolę w procesie instytucjonalizacji wiedzy (Swidler, Arditi 1994).

Korzenie naukowej refleksji na temat uniwersytetów oraz pierwsze próby empirycznych studiów nad społeczną strukturą uczonych i studentów położyły podwaliny pod badania nad

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

szkolnictwem wyższym, przyczyniając się do ich późniejszego rozwoju. Analiza sporów teoretycznych pozwala na wyodrębnienie trzech zasadniczych nurtów. Pierwszym z nich były badania edukacyjne, poświęcone przede wszystkim aspektom dydaktycznym, zwłaszcza metodyce kształcenia. Drugim nurtem były badania strukturalne, ukierunkowane na analizę struktury społeczności akademickiej – studentów i uczonych, które stały się jednym z centralnych zagadnień w badaniach nad szkolnictwem wyższym. Trzecim nurtem akademickich sporów była refleksja nad procesem tworzenia wiedzy, analiza relacji między wiedzą a władzą, a także wiedzy jako narzędzia kontroli społecznej. Wielkość i charakter tej debaty oddawały ówczesną naturę badanego fenomenu, na który składała się niewielka liczba elitarnych uniwersytetów, kształcących mniej więcej 4–5% populacji (Trow 1974). Uniwersytety – choć niezwykle prestiżowe – znajdowały się na marginesie badań naukowych. Odgrywały bowiem stosunkowo niewielką rolę w życiu gospodarczym i politycznym, pełniąc głównie funkcję elitotwórczą.

Wzrost poziomu skolaryzacji, który w 2012 roku w populacji 20–29 lat w krajach OECD wynosił 28% (w Polsce 31%), oraz towarzyszące mu zwiększenie wydatków na kształcenie wyższe, osiągające w krajach OECD poziom 1,6% PKB (OECD 2014: 232), a przede wszystkim dynamiczny wzrost wysokości środków publicznych i prywatnych przeznaczanych na badania naukowe i rozwój – wyrażany za pomocą wskaźnika GERD (*Gross Domestic Expenditure of Research and Development*), którego średnia wartość dla krajów OECD wynosi 2,36% PKB (dla UE-28 – 1,91%) (OECD 2015) – sprawiły, że współczesne szkolnictwo wyższe to zupełnie inny (nie tylko większy i bardziej złożony) fenomen niż na początku XX wieku[1].

[1] Polska należy do krajów, które nie odnotowują dynamicznego wzrostu nakładów na badania naukowe i szkolnictwo wyższe. W obu przypadkach wskaźniki znacząco odbiegają od średniej w krajach OECD. Jest to mniej widoczne w przypadku wydatków na szkolnictwo wyższe (1,3% PKB), ale istnieje ogromna różnica w poziomie wydatków na badania naukowe i rozwój (0,68% PKB).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Stąd też naukowe dyskusje i badania nad szkolnictwem wyższym ewoluowały od pojedynczych dzieł, nieusystematyzowanych refleksji czy wręcz peryferyjnych studiów w kierunku międzynarodowych, usystematyzowanych, empirycznych badań porównawczych, w których czołową rolę odgrywają transnarodowe organizacje polityczno-gospodarcze. Jak stwierdził Marek Kwiek (2010: 22):

> nigdy w powojennej historii wszystkie możliwe aspekty ich [szkół wyższych – przyp. D.A.] funkcjonowania nie były zarazem tak szczegółowo i skrupulatnie porównywane i zestawiane, a pośrednio również – oceniane przez wpływowe, międzynarodowe ośrodki analityczne (sama OECD publikuje rocznie od kilkunastu do kilkudziesięciu książek, które zestawiają funkcjonowanie systemów edukacyjnych w 30 najważniejszych gospodarkach świata, podobnie kilkadziesiąt publikacji, raportów i analiz swoich baz danych wydaje rocznie Komisja Europejska).

Paradoksalnie potrzeba systematycznej wiedzy o funkcjonowaniu instytucji szkolnictwa wyższego zrodziła się nie w Europie, gdzie tradycja uniwersytecka była najmocniej zakorzeniona, a spór wokół idei uniwersytetu najbardziej rozwinięty, ale w USA, gdzie najwcześniej rozpoczął się proces umasowienia kształcenia na poziomie wyższym. Potrzeba ta wynikała przede wszystkim z potrzeb dydaktycznych. Wprawdzie Philip Altbach (2002: 160) stwierdził, że profesjonalne kształcenie w zakresie szkolnictwa wyższego nie istniało przed zakończeniem II wojny światowej, ale nie uwzględnił on programów kształcenia kadry administrującej uczelniami, które inicjował Stanley Hall. Zanim badania nad szkolnictwem wyższym wyszły poza refleksję natury filozoficznej i przybrały bardziej systematyczną formę, wiedza o funkcjonowaniu uniwersytetów oraz kolegiów stała się przedmiotem nauczania akademickiego w USA. Zagadnienia związane ze szkolnictwem wyższym weszły do programów kształcenia już w 1893 roku, kiedy to Stanley Hall otworzył na Clark University pierwszy w historii kierunek studiów „Higher Education" (Goodchild 1991: 17). W jego ramach oferowano następujące

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

treści: „edukacja techniczna, przygotowanie prawnicze, medycyna i teologia". Trzeba przy tym podkreślić ogromną, osobistą rolę Halla w rozwoju kształcenia (oraz badań) w zakresie szkolnictwa wyższego. Zarówno jako profesor uniwersytecki, jak i pierwszy rektor Clark University był zaangażowany w uruchomienie nauczania akademickiego o szkolnictwie wyższym, a także wspieranie systematycznych badań empirycznych w tym obszarze. Będąc przez 39 lat rektorem Clark University, Hall artykułował potrzebę budowania systematycznej wiedzy, prowadzenia badań naukowych oraz kształcenia w zakresie szkolnictwa wyższego, którego celem miało być „przygotowanie liderów w obszarze szkolnictwa wyższego z taką samą wiedzą ekspercką, jak to miało miejsce w innych obszarach" (Hall 1891: 312). Rozwój badań i kształcenia doprowadził do tego, że gdy Hall kończył uniwersytecką prezydencję, w 1924 roku w Clark University pracowało już trzech profesorów specjalizujących się w szkolnictwie wyższym, powstało wiele publikacji, a Hall opiekował się dziesięcioma pracami magisterskimi i doktorskimi (por. Goodchild 1991). Kształcenie w tym zakresie do końca lat 80. było prowadzone niemal wyłącznie na amerykańskich uczelniach, które od początku swego funkcjonowania, czyli od XVIII wieku, są bardziej elastyczne, pragmatyczne i otwarte na świat zewnętrzny niż tradycyjne uniwersytety europejskie. W mniejszym stopniu są osadzone w ścieżkach tradycyjnego kształcenia akademickiego, które ze względu na stosunkowo krótką tradycję akademicką w USA wymyka się ze ścieżki zależności określanej w literaturze przedmiotu jako *path dependency* (Mahoney 2001). Uniwersytety amerykańskie są młodsze, a przede wszystkim wolne od ścieżki zależności i dlatego bardziej otwarte na wszelkie innowacje, w tym również edukacyjne. W USA proces umasowienia szkolnictwa wyższego rozpoczął się znacznie wcześniej i dlatego właśnie tam pojawiła się potrzeba kształcenia ludzi, którzy rozumieją funkcjonowanie uniwersytetów i kolegiów. Pierwsze kierunki kształcenia w obszarze szkolnictwa wyższego powstawały w okresie rozwoju i profilowania (specjalizacji) amerykańskich uczelni, a te z kolei tworzyły rosnący popyt na dobrze wykwalifikowanych pracow-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ników administracji uniwersyteckiej, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych. Dlatego w wielu amerykańskich szkołach wyższych, które prowadziły takie kształcenie w okresie międzywojennym, w opracowywanie programów nauczania była zaangażowana kadra zarządzająca uczelnią w pionie administracyjnym. Hall osobiście prowadził zajęcia w ramach tego kierunku, np. „The history and present of organization of the higher education of learning" (Koelsch 1987: 58).

W latach 20. XX wieku podobne przedmioty były wykładane również na innych uczelniach w ramach studiów z zakresu administracji. Do 1945 roku John Ewing i Hugh Stickler (1964) naliczyli aż 27 kierunków studiów prowadzących do uzyskania stopnia bakałarza z zakresu szkolnictwa wyższego. Rozkwit edukacji w tym kierunku został spowodowany czynnikami egzogennymi, głównie nowymi oczekiwaniami wobec szkolnictwa wyższego w ogarniętych ekonomicznym kryzysem Stanach Zjednoczonych. Konieczność większego zaangażowania szkolnictwa wyższego w przemiany ekonomiczne wywołała potrzebę jego profesjonalizacji, co wymagało lepszego wykształcenia personelu pomocniczego i administracyjnego zatrudnionego na uczelniach. Następowało usystematyzowanie procesu kształcenia, odbiegającego zarówno pod względem treści, jak i formy od tradycyjnych dyscyplin akademickich, takich jak filozofia, psychologia czy pedagogika. Duży udział w rozwoju profesjonalnego kształcenia oraz instytucjonalizacji badań naukowych w tym obszarze odegrała Carnegie Corporation, dzięki której powstały centra badawcze na California University, Michigan University i Teachers College na Columbia University[2]. Bez filantropijnego zaangażowania Carnegie Corporation rozwój nauczania oraz badań nad szkolnictwem wyższym rozpocząłby się znacznie później. Tylko dzięki temu – zdaniem Arthura Dibdena (1965) – liczba programów doktorskich i magisterskich oferowanych w tym obszarze wiedzy w latach 60. wzrosła aż do około stu, co odzwierciedlało

[2] Drugim ważnym ośrodkiem finansującym badania nad szkolnictwem wyższym był Leverhulme Trust w Anglii.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

dynamikę zmian zachodzących w tym czasie w amerykańskim szkolnictwie wyższym (por. Antonowicz 2012a, 2012c).

Pogłębianie systematycznej (często opartej na badaniach empirycznych) wiedzy o dynamicznym rozwoju w pierwszej połowie XX wieku szkolnictwa wyższego było formą kształcenia zawodowego (profesjonalnego) na potrzeby budowania kadr administracji uczelnianej. Lester F. Goodchild (1991: 29), podsumowując 67 lat kształcenia w zakresie szkolnictwa wyższego na amerykańskich uczelniach, wskazał na trzy zasadnicze modele budowania programów nauczania w tych obszarze. W pierwszym modelu opierano się na teoretycznej podbudowie jednej z dziedzin nauki. Stanley Hall opracował program nauczania na Clark University w oparciu o psychologię, podobnie zresztą jak George L. Fahey na University of Pittsburgh, a Ralph Tyler na University of Chicago w oparciu o pedagogikę. W drugim modelu, stosowanym na Ohio State University, University of Chicago czy University of California (Berkeley), program kształcenia był podporządkowany praktycznym potrzebom pracowników administracyjnych i zarządzających. Prowadzenie tych kierunków miało na celu wykształcenie studentów, którzy w przyszłości będą mogli sprawnie administrować organizacjami *in the field of education*.

W trzecim modelu budowanie programów nauczania łączono z prowadzonymi badaniami naukowymi, co pokazuje przykład włączania teorii organizacji do programów nauczania. Do końca lat 70. zaawansowane badania naukowe dotyczące szkolnictwa wyższego prowadzono sporadycznie i wycinkowo, dlatego programy kształcenia były (i są) ukierunkowane na *praxis* (Dressel, Mayhew 1974). Goodchild (1991) zauważył, że bez rozwoju systematycznych badań nad szkolnictwem wyższym (bez ich finansowego wsparcia) kształcenie w zakresie szkolnictwa wyższego będzie z konieczności ewoluowało w kierunku kształcenia zawodowego, odwzorowując stan z lat 20. XX wieku. Stwierdził również, że bez silnego teoretycznego oraz instytucjonalnego umocowania w jednej określonej dyscyplinie akademickiej łatwo można utracić legitymizację i stabilność finansowania, co jest

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

przesłanką dla utraty miejsca na uczelni. Los badań interdyscyplinarnych i kształcenia wymagającego wiedzy z zakresu różnych dyscyplin nie jest pewny, a status badań nad szkolnictwem wyższym nie jest do końca jasny. Zdaniem Ulricha Teichlera *higher education* należy do szerokiej grupy nauk społecznych. Wypracowano już jednak nie tylko własne standardy metodologiczne, aparat pojęciowy, lecz również specyficzne dla tego obszaru koncepcje teoretyczne. Szkolnictwo wyższe jest obszarem interdyscyplinarnym, co według wielu badaczy (Sadlak 1981; Altbach 2002; Teichler 2005) może być ogromną zaletą, ale także pewnym obciążeniem. Przez lata brak własnej metodologii powodował, że badacze byli bardziej skłonni do eksperymentowania z metodami i narzędziami badawczymi, do wychodzenia poza utarte schematy i przyjęte paradygmaty, a także utrudniał formowanie się wspólnoty badaczy, ponieważ korzystanie z metodologii wypracowanych w innych dziedzinach nauki w naturalny sposób integrowało ich z naukowcami badającymi inne dziedziny przy użyciu podobnych metod.

Badania z zakresu szkolnictwa wyższego podejmują również badacze z innych dziedzin, takich jak nauki techniczne czy nauki o życiu, jednak ich wkład do badań nad szkolnictwem wyższym nie dotyczy ani metodologii, ani koncepcji teoretycznych. Wnoszą oni specjalistyczną wiedzę z dziedzin, z których się wywodzą. Nie ma zgodności wśród badaczy co do tego, jak traktować szkolnictwo wyższe – czy jako samodzielną dyscyplinę, subdyscyplinę jednej z istniejących już dyscyplin naukowych, czy też transdyscyplinarny obszar badań. Status badań nad szkolnictwem wyższym różni się w poszczególnych krajach europejskich, ale jak zauważył Altbach (2002: 154): „niewiele osób uznaje studia nad szkolnictwem wyższym za dyscyplinę w pełnym tego słowa znaczeniu".

Interdyscyplinarność i brak silnego zaplecza badawczego powodują, że także kształcenie jest pozbawione stabilnych fundamentów, dlatego też Paul Dressel i Lewis Mayhew (1974) oraz Goodchild (1991) uznali obszar szkolnictwa wyższego za dynamiczny, ale kłopotliwy *active, confused field* (Dressel, Mayhew

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

1974: 31). Analiza historii badań nad szkolnictwem wyższym wskazuje, że w ostatnich dwóch dekadach obserwuje się ich silną ekspansję, zwłaszcza w Europie. Nie zmienia to faktu, że nadal dla wielu interesariuszy, przede wszystkim dla władzy publicznej na wszystkich szczeblach oraz dla władz akademickich, rzetelna wiedza, wynikająca z systematycznych badań określanych mianem *evidence based policy*, wydaje się niepotrzebna. Decyzje są podejmowane intuicyjnie, są dziełem przypadku czy wynikiem politycznych lub instytucjonalnych wpływów poszczególnych grup interesu (Shattock 2003: 57; Antonowicz 2012b).

1.2. Usamodzielnienie się badań nad szkolnictwem wyższym

Przełom w rozwoju badań nad szkolnictwem wyższym nastąpił wraz z przejściem od elitarnego do powszechnego szkolnictwa wyższego, zapoczątkowanym w Stanach Zjednoczonych, a później w Europie. W roku 1981 Jan Sadlak, kierujący Europejskim Centrum Badań nad Szkolnictwem Wyższym (Director of UNESCO European Centre for Higher Education), pisał, że obszar badań nad szkolnictwem wyższym znacząco się powiększa, ponieważ zmiana czynników zewnętrznych stworzyła popyt na te badania. Warunki funkcjonowania szkolnictwa wyższego istotnie się zmieniły – nastąpił wzrost liczby studentów, kadry, budżetów na edukację i badania. Większą uwagę zaczęto poświęcać prowadzonym na uczelniach badaniom postindustrialnego społeczeństwa. Władza publiczna i instytucje akademickie potrzebowały systematycznej, opartej na danych, wiedzy o funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego, czego konsekwencją było zwiększenie środków finansowych przeznaczanych na studia w tym zakresie.

Elitarny model szkolnictwa wyższego w postaci autonomicznych uniwersytetów znajdował się z dala od sfery polityki publicznej oraz gospodarki (Trow 1970). Uniwersytety pełniły ważną funkcję naukową, edukacyjną, kulturową oraz elitotwórczą, ale ich wpływ na gospodarkę – przynajmniej jeśli chodzi o produkcję siły roboczej oraz transfer wiedzy do gospodarki –

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

był ograniczony. Powojenne spory na temat idei uniwersytetu koncentrowały się na zagadnieniach związanych z elitarnością instytucji w egalitarnym społeczeństwie, a przede wszystkim nad formą ich społecznej służebności. Narastało przeświadczenie, że uniwersytety nie mogą bez końca pozostawać *wieżami z kości słoniowej*, zarówno w krajach Europy Zachodniej, jak i w Polsce. Zwłaszcza że po zachodniej stronie „żelaznej kurtyny" panowało przekonanie, że winę za krwawe konflikty zbrojne w XX wieku ponoszą wykształcone na europejskich uniwersytetach elity, wśród których nie brakowało zwolenników totalitarnych ideologii. Dlatego po II wojnie światowej nasilała się krytyka europejskich uniwersytetów, zwłaszcza ich elitarności i tendencji do autoizolacjonizmu, oraz organizacji typu korporacje studentów lub uczonych. Zwieńczeniem tej krytyki była rewolucja studencka 1968 roku, która całkowicie odmieniła oblicze europejskiego szkolnictwa wyższego. Od tego czasu – dokonując pewnej generalizacji – można obserwować ekspansję kształcenia na poziomie wyższym i – uwzględniając wszelkie różnice narodowe w tym procesie – ewolucję od modelu elitarnego do modelu powszechnego (Trow 1970). U podstaw tego procesu legły silne wpływy ideologii kapitału społecznego, które upatrywały w wiedzy, umiejętnościach oraz kompetencjach największą szansę rozwoju ekonomicznego, ograniczenia bezrobocia oraz zmniejszania się społecznych nierówności (Schultz 1963, 1971; Becker 1964). Martin Trow (1970), analizując ten proces, wyodrębnił trzy etapy umasowienia szkolnictwa wyższego, a zarazem trzy modele systemu szkolnictwa wyższego: model elitarny – naukę na poziomie wyższym kontynuuje nie więcej niż 15% populacji danego rocznika; model masowy – na uczelniach kształci się 15–40% osób danego rocznika; model powszechny – w instytucjach szkolnictwa wyższego naukę pobiera więcej niż 40% populacji danego rocznika.

Elitarny model szkolnictwa wyższego nie był przedmiotem systematycznych badań empirycznych, a jedynie okazjonalnie stawał się przyczynkiem do głębszej filozoficznej refleksji na temat kondycji uniwersytetu i kierunku jego ewolucji. W przypadku tego modelu trudno mówić o „systemie" – był to raczej ogół

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

autonomicznie funkcjonujących uniwersytetów, których los incydentalnie stawał się przedmiotem rozważań uczonych (Dietze 1970; Otten 1970). Szkolnictwo wyższe znajdowało się w obszarze zainteresowań socjologii oraz pedagogiki, ale w obu przypadkach było to zainteresowanie o charakterze peryferyjnym i zdarzało się sporadycznie.

W przełomowych dla szkolnictwa wyższego latach 60. XX wieku nie tylko rozpoczęły się rewolucyjne zmiany w tym obszarze, ale również wzrosło zainteresowanie szkolnictwem wyższym jako polem badawczym. Proces umasowienia szkolnictwa wyższego nie oznaczał jedynie prostego zwiększenia się liczby studentów, pracowników oraz instytucji akademickich. Jak zauważył Peter Scott (1995), był to złożony i wielowymiarowy proces zmieniający struktury i sposoby funkcjonowania szkolnictwa wyższego (oraz pojedynczych uczelni), zwłaszcza na kontynencie europejskim. Presja masowego kształcenia wymusiła na uczelniach odejście od wyłącznie tradycyjnych form nauczania, które miały uzasadnienie w elitarnym modelu szkolnictwa wyższego. Gdy jednak studenci zaczęli tworzyć niemal połowę kohorty wiekowej, tradycyjna „uniwersytecka" struktura kierunków kształcenia, takich jak: chemia, fizyka, matematyka, filozofia czy socjologia, uległa multiplikacji, a mówiąc precyzyjniej – rozdrobnieniu. Rozdrobniona struktura kierunków wymagała zupełnie nowej wiedzy i silnej specjalizacji w treściach kształcenia. Uzawodowienie studiów spowodowało konieczność rozwijania wąskich specjalizacji w ramach procesu nauczania, a tym samym ukierunkowania kształcenia na przekaz wiedzy o charakterze narzędziowym, która z natury rzeczy jest wąska i specjalistyczna. Warto podkreślić, że w okresie umasowienia szkolnictwa wyższego większość uczelni w Europie Zachodniej została sprowadzona do roli szkół wyższych nieakademickich, dlatego multiplikacja i zawężenie kierunków kształcenia przyczyniły się istotnie do rozdrobnienia ich struktury. Uczelnie zwiększały zatrudnienie, potrzebowały bowiem pracowników do prowadzenia zajęć dydaktycznych, chociaż większość z nich (zwłaszcza uniwersytety) tradycyjnie łączyła kształcenie studentów z prowadzeniem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

badań naukowych. Był to efekt wymuszony przez obowiązek zdobywania stopni naukowych oraz oceny pracowników za pomocą mierzalnych kryteriów, takich jak liczba publikacji.

W ten sposób proces umasowienia kształcenia na poziomie wyższym przyczynił się znacząco do rozdrobnienia struktury prowadzonych badań. Wzrost liczby pracowników akademickich – zdaniem Burtona Clarka (1996) – przekładał się na zwiększenie zasobu tworzonej, coraz bardziej specjalistycznej wiedzy (mierzonej liczbą periodyków, monografii itd.). Do podobnych konkluzji doszedł również Walter Metzger (1987). Przykładów wyodrębnienia się nowych obszarów badań jest więcej, wystarczy wymienić te z szeroko rozumianych nauk społecznych: *public policy*, *administration gender studies*, *educational studies*, *development studies* czy *deaf studies*. Ich badacze wychodzili stopniowo poza zwykłą deskrypcję rzeczywistości, tworząc nowe paradygmaty teoretyczne i wypracowując własną metodologię prowadzonych badań. Wśród nich nie było jednak *higher education*, które nie było kierunkiem atrakcyjnym dydaktycznie, dlatego pozostało drobną specjalizacją w ramach znacznie szerszych kierunków, takich jak pedagogika, socjologia czy zarządzanie.

Nie ulega jednak wątpliwości, że umasowienie szkolnictwa wyższego miało ogromny wpływ na zawężenie profilów kształcenia, powodowało rozdrobnienie struktury wydziałowej uniwersytetów, a to z kolei przyczyniło się do fragmentacji prowadzonych badań naukowych. Wynikało to z faktu, że do połowy lat 70. XX wieku uczelnie, silnie zorientowane na masowe kształcenie studentów, niemal całkowicie uzależniły się od przychodów uzyskiwanych z tego tytułu. Kierunek i sposób prowadzonych badań musiał się zatem wpisać w istniejącą (nastawioną na kształcenie) wydziałową strukturę uczelni. To zasadniczo ograniczało możliwości wyodrębnienia obszaru badań naukowych w ramach uczelni, jeśli w jego ramach nie odbywało się kształcenie studentów. Przykładem jest słaba pozycja Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego ulokowanego, dość przypadkowo, w strukturze Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego (lata 90. XX wieku).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Analogiczna sytuacja występuje nadal na polskich uczelniach, które po 26-letnim okresie nadrabiania zaległości edukacyjnych, umasowienia szkolnictwa wyższego oraz dobrodziejstw wyżu demograficznego zostały zorientowane na świadczenie usług edukacyjnych.

1.3. Instytucjonalizacja badań nad szkolnictwem wyższym

Ukierunkowanie szkolnictwa wyższego na realizację zadań dydaktycznych utrudniało emancypację, a przede wszystkim instytucjonalizację badań nad tym zagadnieniem, mimo że paradoksalnie w tym właśnie okresie nastąpił najbardziej dynamiczny rozwój badań w dziedzinie *higher education*. Nie był on jednak związany ze specjalizacją ścieżek kształcenia, lecz wynikał z gwałtownego umasowienia szkolnictwa wyższego, które samo w sobie stało się nowym społecznym fenomenem, budzącym zainteresowanie badaczy, ale też wymagającym systematycznej analizy. Do połowy XX wieku w Europie nie było zapotrzebowania na wiedzę o szkolnictwie wyższym czy o funkcjonowaniu poszczególnych uczelni. Instytucje akademickie działały w większości według norm i wartości ukształtowanych przez dekady w toku długiego trwania, kierując się siłą tradycji, i – szczególnie na poziomie instytucjonalnym – profesjonalna wiedza oparta na empirycznych badaniach nie była im potrzebna. Władza publiczna również nie miała potrzeby posiadania systematycznej wiedzy, przekazywała bowiem fundusze uniwersytetom, ufając, że te będą wiedziały, jak najlepiej je wykorzystać[3]. Był to teren równie wrażliwy, jak sfera instytucji kultury.

Potrzeba rzetelnej, systematycznej wiedzy o szkolnictwie wyższym była jednym z najważniejszych powodów wyodrębnienia się badań nad tym zagadnieniem jako autonomicznym obsza-

[3] Przykładem „polityki zaufania" jest działalność University Grants Committee w Londynie, która przez kilka dekad przekazywała uniwersytetom pieniądze, pozostawiając im całkowitą swobodę ich wydatkowania.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

rem dociekań naukowych i ekspertyz. Masowy model szkolnictwa wyższego stał się na tyle poważną częścią polityki publicznej (a zarazem istotnym wydatkiem budżetowym), że nie tylko skupił zainteresowanie badaczy, ale także sprawił, że wzrosło zapotrzebowanie na wiedzę ugruntowaną badaniami naukowymi, która pozwalałaby zrozumieć zjawiska zachodzące w szkolnictwie wyższym. Filozoficzna i historyczna refleksja na temat społecznej roli uniwersytetów, rozwinięta przed ukształtowaniem się masowego modelu szkolnictwa wyższego, nie była w stanie dostarczyć odpowiedzi na pytania nurtujące badaczy, pytania dotyczące dynamicznie zmieniającego się społecznego fenomenu, nowej roli oraz warunków funkcjonowania szkolnictwa wyższego. Popyt na badania był związany ze zmianą statusu wiedzy akademickiej i wzrostem znaczenia wiedzy teoretycznej (Drucker 2011 [1969]) w tworzącym się na przełomie lat 60. i 70. XX wieku społeczeństwie postindustrialnym (Bell 2008 [1973]; Drucker 2011 [1969]). Fundamentem tak szerokich, a zarazem strukturalnie istotnych przeobrażeń była właśnie rosnąca rola wiedzy teoretycznej, która stała się źródłem przewagi konkurencyjnej w gospodarce oraz podstawą tworzenia polityki publicznej. Konsekwencją nowego znaczenia wiedzy teoretycznej miał być wzrost zatrudnienia w *the knowledge field*, a także zwiększenie dochodów płynących z sektora przetwarzającego informację – jako udziału w produkcie narodowym brutto (Drucker 2011 [1969]: 198). Nie chodziło jednak o tradycyjną, poszatkowaną na dyscypliny akademickie, wiedzę definiowaną jako *mode 1*. Zewnętrzna presja oraz towarzyszące jej bodźce finansowe przyczyniły się do narodzin wiedzy nowej generacji – *mode 2*, która według Tony'ego Bechera i Paula Trowlera (1989: 7) odznacza się następującymi cechami:

a) jest tworzona w kontekście aplikacyjnym;
b) interdyscyplinarność badań jest normą;
c) jest tworzona w zróżnicowanym otoczeniu instytucjonalnym, często poza tradycyjną strukturą wydziałową;
d) duży nacisk jest kładziony na „społeczną rozliczalność" (ang. *accountability*) badań naukowych, czyli sposób wykorzystywania wiedzy;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

e) badania naukowe podlegają systematycznym procesom zewnętrznej ewaluacji.

W postindustrialnym modelu gospodarki oraz w sektorze publicznym wiedza teoretyczna w formie *mode 2* stała się centralnym elementem i źródłem budowania przewagi konkurencyjnej na rynku. Wiedza nabrała w ten sposób wartości komercyjnej, co oznaczało gwałtowny wzrost zainteresowania sektora gospodarki badaniami naukowymi, również tymi prowadzonymi na uczelniach (Bell 2008 [1973]). Rewolucyjność tych zmian jest najbardziej widoczna w naukach społecznych, których badania tradycyjnie nie miały wymiaru aplikacyjnego, ale postindustrialny model gospodarki i rosnąca wartość wiedzy teoretycznej znacząco zmodyfikowały sposób prowadzenia badań naukowych. Pojawienie się wiedzy nowej generacji jest przejawem rewolucji w nauce, jej tworzenie wymaga bowiem nie tylko głębokich zmian w strukturze organizacyjnej uczelni, ale również zupełnie nowego spojrzenia na naukę. Michael Gibbons et al. (1994) wskazali, że wraz z nadejściem *mode 2* epoka wiedzy, podzielonej na archaiczne ich zdaniem akademickie dyscypliny, ostatecznie dobiega końca. W jej miejsce pojawiają się badania i wiedza o charakterze interdyscyplinarnym, kontekstowym, zorientowana na rozwiązywanie określonych problemów. Jest to właśnie typ wiedzy nowej generacji określany mianem *mode 2'*, wiedzy przełamującej sztywną strukturę XIX-wiecznej nauki, która w wyniku umasowienia procesu edukacji wprowadziła bardzo wąski, specjalistyczny podział na dyscypliny akademickie, przede wszystkim dla celów kształcenia. Tworzona w wyniku umasowienia studiów struktura uczelni miała ogromny wpływ na badania naukowe, które były prowadzone w ramach tych samych wydziałowych struktur organizacyjnych uczelni. O ile jednak uczelnie funkcjonowały zamknięte w strukturze wydziałów, katedr czy zakładów, w obrębie których prowadzono dydaktykę oraz badania, o tyle świat poza murami akademii ma charakter interdyscyplinarny. Badania prowadzone na uczelniach, zwłaszcza w rozwijających się naukach społecznych, zaczęto postrzegać jako społecznie bezużyteczne. Rewolucyjność *mode 2* polega na tym, że jest to wiedza tworzona na potrzeby

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

rozwiązywania problemów istniejących poza murami uczelni. Jest to wiedza aplikacyjna w pełnym tego słowa znaczeniu (choć spełnia wymogi wiedzy naukowej), tworzona w określonym kontekście problemowym. Dlatego często wiąże się z koniecznością pracy zespołowej i współdziałania specjalistów z różnych dziedzin, ponieważ istniejące problemy są zwykle złożone, wykraczają poza możliwości pojedynczych badaczy i wymagają korzystania z dorobku wielu dyscyplin. Becher i Trowler (1989: 7) wskazali, że kluczowy dla uznania nowej formy tworzenia wiedzy jest konsensus między właściwym dotychczas podejściem teoretycznym a podejściem metodologicznym, który jednak zawsze ma charakter warunkowy, zależy bowiem od kontekstu aplikacyjnego. O wyborze metodologii i sposobu ujęcia problemu decyduje wyłącznie kontekst aplikacyjny. Wiedza w formacie *mode 2* jest często utożsamiana z komercjalizacją wiedzy i tworzeniem jej na potrzeby przedsiębiorstw, które mogą ją stosować we własnej działalności. Jest to tylko częściowa prawda, gdyż wiedza w formacie *mode 2* może być również wykorzystana w postaci ekspertyz do budowania fundamentów polityki publicznej prowadzonej przez rządy narodowe lub władze regionalne. W ten sposób tworzy się podstawy polityki publicznej opartej na badaniach (ang. *research based policy*).

W ten kontekst zmian wpisuje się instytucjonalizacja badań nad szkolnictwem wyższym w Europie. Centra badań, takie jak International Centre for Higher Education Research na Universität Kassel (INCHER) oraz Centre of Higher Education Policy Studies (CHEPS) na Universiteit Twente w Enschede, od początku miały interdyscyplinarny charakter i wykraczały poza granicę tradycyjnych dyscyplin akademickich, aby (w razie potrzeby) dostarczać aplikacyjnej wiedzy władzy publicznej. Taki zresztą był cel powołania pierwszych ośrodków badań nad szkolnictwem wyższym. Ich działalność nie wpisywała się w ramy tradycyjnego uniwersytetu, który w tym okresie był bardzo silnie „poszatkowany" i zorientowany na masowe kształcenie studentów. Z tego powodu pierwsze ośrodki badań nad szkolnictwem wyższym w Europie, takie jak INCHER czy CHEPS, sytuowano

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

poza formalnymi strukturami wydziałowymi uniwersytetów. Charakter centrów badawczych mają również ośrodki azjatyckie: The Research Institute for Higher Education na Hiroshima University i Tsukuba University w Tokyo czy też Institute for Higher Education na Peking University. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w USA, Kanadzie, Australii oraz innych krajach pozostających pod wpływem anglosaskiej tradycji akademickiej badania nad szkolnictwem wyższym były prowadzone w ramach departamentów zajmujących się szeroko rozumianą edukacją. Mimo że w całości badań edukacyjnych szkolnictwo wyższe znajdowało się na marginesie, to jednak tamtejsze uczelnie charakteryzowały się znacznie większą pragmatyką i elastycznością i były wolne od ścieżki zależności (ang. *path dependency*) od tradycyjnego humboldtowskiego podziału wydziałowego, wyznaczonego dyscyplinami akademickimi (por. Sadlak, Altbach 1997).

Rosnący popyt na wiedzę nowej generacji (*mode 2 knowledge*) – interdyscyplinarną i aplikacyjną – nie mógł zostać w pełni zaspokojony przez wydziałową, dyscyplinarną strukturę uniwersytetów europejskich. Dotyczyło to zwłaszcza obszarów wymagających wiedzy (badań) o charakterze interdyscyplinarnym, które trudno wpisać w strukturę wydziałową uczelni. Dlatego na przełomie lat 70. i 80., gdy fenomen umasowionego szkolnictwa stał się niemal powszechnym zjawiskiem w krajach Europy Zachodniej, zrodziła się potrzeba eksperckiej wiedzy na temat funkcjonowania szkolnictwa wyższego. Centra badań polityki naukowej i szkolnictwa wyższego były powoływane odgórnie. Ich niepewny i nieokreślony status organizacyjny ułatwiał prowadzenie badań o charakterze interdyscyplinarnym, ale pozbawiał te instytucje finansowej stabilności, charakterystycznej dla wydziałów uniwersyteckich. Status ośrodków badawczych zajmujących się *higher education* wywoływał liczne dyskusje, a naukowcy prowadzący w ich strukturach własne badania byli traktowani przez środowisko akademickie – jak pisze Becher (1994) – jak „emigranci" , którzy porzucili macierzyste dyscypliny. W tle ujawniała się tradycyjna niechęć uczonych do stania się przedmiotem badań typu socjologicznego czy prakseologicznego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

1.4. Problem interdyscyplinarności w badaniach nad szkolnictwem wyższym

Największym problemem procesu instytucjonalizacji szkolnictwa wyższego okazała się kwestia statusu badań nad nim, co bezpośrednio wiąże się z ulokowaniem uczonych i zespołów badawczych w strukturach uniwersyteckich. Interdyscyplinarny charakter badań nad szkolnictwem wyższym jest niewątpliwie atutem, a jednocześnie ogromnym wyzwaniem dla tradycyjnego humboldtowskiego uniwersytetu. W związku z dynamicznym rozwojem badań nad szkolnictwem wyższym i wzrostem liczby uczonych zajmujących się tą problematyką rodzi się pytanie o status prowadzonych badań, a także o to, czy *higher education research* może być traktowane jako osobna dyscyplina akademicka. Jak wynika z analizy literatury przedmiotu, większość badaczy uważa, że wprawdzie trudno jest jeszcze uznawać szkolnictwo wyższe za „pełnoprawną" dyscyplinę akademicką, ale można wskazać na aspekty, które stanowią przesłanki dla takiego właśnie traktowania *higher education*. Szerszą kwestią jest status „nauki o nauce" – naukoznawstwa, w którym szkolnictwo wyższe się lokuje (lub raczej powinno się lokować). Merlin Donald (1991: 1) wskazał, że dyscypliny naukowe są wyodrębniane w oparciu o kilka zasadniczych kryteriów: kryterium epistemologiczne – istnienie wyodrębnionego obszaru wiedzy, kryterium metodologiczne – własna metodologia lub strategia prowadzenia badań naukowych w specyficznym obszarze, oraz kryterium organizacyjne – „własne" periodyki naukowe i profesjonalne organizacje.

Znacznie bardziej dyskusyjna jest poruszona przez Donalda (1991) kwestia odrębności epistemologicznej, metodologicznej i teoretycznej. Dojrzałe dyscypliny naukowe zdążyły wypracować już własne metody, a w ich ramach stopniowo tworzyły się nurty, które niekiedy ewoluowały w kierunku subdyscyplin, a czasami nawet dyscyplin akademickich. Jak stwierdzili Debra Bath i Calvin Smith (2004), badania nad historią nauki pokazują, że formowanie się dyscyplin jest związane z uszczegółowianiem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

pytań badawczych, zawężaniem metod i technik badawczych do granic stawianych wcześniej problemów. W ten sposób każda subdyscyplina stara się wyznaczyć własny obszar zainteresowań badawczych, rozwinąć specyficzne metody badań za pomocą własnego aparatu teoretycznego. Metodologiczne i teoretyczne podstawy badań nad szkolnictwem wyższym zostały zaczerpnięte z szeroko rozumianych nauk społecznych (socjologia, pedagogika, filozofia, nauki polityczne, ekonomia oraz administracja). Wprawdzie Bath i Smith (2004) zauważyli, że przyjmując pewną ścieżkę wyodrębniania się dyscyplin akademickich, można uznawać szkolnictwo wyższe za „nie w pełni wyemancypowaną dyscyplinę akademicką, choć jest dobrze rozwiniętym, wielonurtowym, złożonym zbiorem strategii badawczych oraz realizujących je osób, które w każdym wymiarze tworzą dyscyplinę akademicką" (Bath, Smith 2004: 13), ale w branżowej literaturze przedmiotu dominuje przekonanie, że szkolnictwo wyższe pozostaje interdyscyplinarnym obszarem badań albo wręcz subdyscypliną socjologii.

Mimo uzasadnionych wątpliwości epistemologicznych czy szerzej – teoretycznych, definiując szkolnictwo wyższe jako dyscyplinę akademicką, warto zwrócić uwagę, że pod względem organizacyjnym badacze zajmujący się *higher education* tworzą „społeczność dyscyplinową". Po pierwsze, istnieje bowiem około dziesięciu międzynarodowych indeksowanych periodyków naukowych ukierunkowanych tematycznie na zagadnienia związane ze szkolnictwem wyższym: „Higher Education", „Studies in Higher Education", „Higher Education Policy", „Higher Education Quarterly", „Higher Education Research & Development", „Higher Education Management and Policy", „Innovative Higher Education", „Journal of Higher Education", „Assessment and Evaluation in Higher Education". Ich zakres problemowy (w kontekście aspektów szkolnictwa wyższego) jest bardzo szeroki. Bath i Smith (2004: 12) znajdują w nich wyniki badań teoretycznych oraz – artykułowane za pomocą wielu, często konkurencyjnych teorii, metodologicznych podejść oraz teoretycznych perspektyw – wyniki badań w obszarze szkolnictwa wyższego. Po drugie, śro-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

dowisko uczonych zajmujących się badaniami nad szkolnictwem wyższym jest zrzeszone w kilkunastu profesjonalnych organizacjach o zasięgu międzynarodowym, takich jak np. HERDSA (Higher Education Research Development Society of Australasia), SHARE (Society for Research into Higher Education), AAHE (American Association for Higher Education), CHER (Consortium of Higher Education Researchers), STLHE (Society for Teaching and Learning for Higher Education), ASHE (Association for Study of Higher Education), które tworzą sieci wzajemnych relacji oraz forum regularnej dyskusji na temat badań w tym zakresie. Rola tych organizacji jest istotna, ponieważ studia nad szkolnictwem wyższym w ostatnich dwóch dekadach zostały zdominowane przez międzynarodowe badania porównawcze (np. *The Changing in Academic Profession*), prowadzone na szeroką skalę przez konsorcja kilku, a niekiedy kilkunastu zespołów badawczych. Współpraca przy tego rodzaju projektach integruje badaczy z różnych ośrodków. Środowisko badaczy szkolnictwa wyższego tworzy wyraźnie wyodrębnioną, dość hermetyczną zbiorowość (w zasadzie sieć osób o statusie dawnych uczonych), która w wymiarze społecznym spełnia kryteria dyscypliny akademickiej i gdyby stosować wyłącznie kryteria organizacyjne, to szkolnictwo wyższe miałoby status akademickiej dyscypliny w pełnym tego słowa znaczeniu. Powstaje jednak problem inicjatywy organizacyjnej – ta wynika nie tyle z działań badaczy, ile z artykułowanych potrzeb administracji rządowej.

Interdyscyplinarny charakter badań nad szkolnictwem wyższym to ogromna zaleta, a zarazem wyzwanie, dlatego kwestia interdyscyplinarności często sama w sobie staje się przedmiotem pogłębionej refleksji. Można to dostrzec w pracy pod redakcją wybitnego socjologa i jednego z najbardziej zasłużonych badaczy szkolnictwa wyższego, Burtona Clarka (1984), *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views*. W książce, oprócz przedstawienia dorobku badawczego klasycznych dyscyplin, zamieszczono również rozdziały, w których omówiono różne aspekty analizy takich kwestii, jak: polityka publiczna (Ladislav Cerych), polityka kulturalna (Tony Becher), polityka

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ekonomiczna (Gareth Williams), perspektywa nauk politycznych (Maurice Kogan) czy teoria organizacji (Burton Clark).

Innym monumentalnym dziełem jest *Encyclopedia of Higher Education* opracowana przez Clarka i Guya Neave'a (1992), w której zamieszczono dziewiętnaście wybranych przez Bechera artykułów z różnych dyscyplin i subdyscyplin naukowych, podsumowujących dorobek badań w obszarze szkolnictwa wyższego. Co ciekawe, znalazł się tam tekst autorstwa Oliviera Fultona, który wskazał główne pola badań szkolnictwa wyższego w obszarze *Higher Education Studies*. Teichler (2005: 447), jeden z najwybitniejszych badaczy szkolnictwa wyższego, wskazał, że żadna ze zdefiniowanych (instytucjonalizowanych) dziedzin wiedzy (dyscyplin akademickich) nie obejmuje obszaru szkolnictwa wyższego, a wiedza w tym zakresie jest coraz bogatsza, co oczywiście wiąże się bezpośrednio z pytaniem o instytucjonalny status badań nad tym zagadnieniem. Studia nad szkolnictwem wyższym są zresztą dobrą ilustracją procesu wyodrębniania się oraz instytucjonalizacji nowego obszaru wiedzy. Analiza kierunków badań prowadzonych w dziedzinie szkolnictwa wyższego pokazuje dość wyraźnie, że nie pokrywają się one w żaden sposób z istniejącymi już dyscyplinami akademickimi.

Dowodzą tego próby systematyki nurtów badań nad szkolnictwem wyższym. Według ustaleń Edgara Franckmanna, Malcoma Tighta czy Ulricha Teichlera studia nad szkolnictwem wyższym w żadnym razie nie są sumą badań szkolnictwa wyższego prowadzonych w ramach istniejących już dyscyplin. Franckmann (1997: 125–126), opierając się na literaturze przedmiotu, wskazał na pięć zasadniczych nurtów badań w obszarze szkolnictwa wyższego: (1) funkcja szkolnictwa wyższego, (2) status wiedzy i procesu kształcenia, (3) relacje między społeczeństwem a szkolnictwem wyższym, (4) nauczanie i kształcenie, (5) szkolnictwo wyższe i integracja europejska. Z kolei Tight (2003: 7), który dokonał analizy zawartości anglojęzycznych periodyków naukowych poświęconych *higher education*, przedstawił następujące nurty badań: (1) kształcenie i nauczanie, (2) treści programowe kursów akademickich, (3) doświadczenia i problemy studenckie,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

(4) jakość kształcenia, (5) polityka publiczna w zakresie szkolnictwa wyższego, (6) zarządzanie uczelniami, (7) praca akademicka, (8) wiedza. Najważniejszą systematykę pól badawczych stworzył Teichler (2005) – obok Clarka – nestor badań nad szkolnictwem wyższym, który w wyniku analizy prowadzonych w Europie studiów nad szkolnictwem wyższym wyodrębnił cztery wyraźnie odmienne obszary badań:

a) aspekty ilościowo-strukturalne (*quantitative-structural aspects*) – obejmujące przede wszystkim kwestie związane z umasowieniem szkolnictwa wyższego, z dostępem do kształcenia na poziomie wyższym, z kredencjałami czy zwrotem z inwestycji w kształcenie. Ta tematyka w sposób naturalny najczęściej jest podejmowana na gruncie socjologii oraz ekonomii, choć również w ramach interdyscyplinarnych studiów nad młodzieżą czy też w ramach *gender studies*;
b) aspekty naukoznawcze (*knowledge and subject related aspects*) – systematyka dyscyplin akademickich, struktura badań i kształcenia, relacje między badaniami a kształceniem, kształt programów nauczania, status wiedzy oraz uczonych. Badania w tym obszarze są realizowane przez naukoznawstwo;
c) aspekty związane z kształceniem oraz studiowaniem – np. treści kształcenia, budowanie wiedzy, umiejętności, techniki kształcenia, ewaluacja kształcenia, weryfikacja umiejętności kształcenia. Wymienione kwestie są przedmiotem badań psychologii, pedagogiki, socjologii, ale również nauk ekonomicznych;
d) aspekty związane z instytucjonalnym wymiarem szkolnictwa wyższego (*aspects of institution, organization and governance*) – np. planowanie, administracja, zarządzanie, finansowanie szkolnictwa wyższego, struktura oraz zarządzanie uczelnią. Te zagadnienia są badane w ramach wielu dyscyplin akademickich: prawa, ekonomii, nauk o zarządzaniu, administracji publicznej, nauk politycznych oraz nauk społecznych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Szeroka rozpiętość nurtów prowadzonych badań, która przebiega w poprzek istniejącej systematyki dyscyplin akademickich, wskazuje na potrzebę odrębności badań nad szkolnictwem wyższym. Sporym utrudnieniem jest jednak instytucjonalne i funkcjonalne zróżnicowanie ośrodków ze względu na rodzaj prowadzonych badań. Analizując pracę ośrodków badawczych zajmujących się problematyką szkolnictwa wyższego w krajach Europy Zachodniej, Franckmann (1997) dostrzegł trzy funkcje, jakie pełnią ośrodki prowadzące badania w tym zakresie: (1) wspieranie narodowych systemów szkolnictwa wyższego; (2) badanie organizacji zmierzające do poprawy ich funkcjonowania i zarządzania; (3) wspieranie szkolnictwa wyższego jako „autorefleksji". Wynikiem podobnych badań przeprowadzonych przez Elaine El-Khawas (2000) w amerykańskich ośrodkach badawczych było wyodrębnienie trzech typów instytucji ze względu na charakter (profil) prowadzonych badań: (a) instytucje ukierunkowane na badania podstawowe, oparte na silnych fundamentach teoretycznych; (b) instytucje ukierunkowane na wspieranie polityki publicznej, zarówno na poziomie narodowym, jak i ponadnarodowym; (c) instytucje ukierunkowane na wspieranie procesu zarządzania uczelniami. Naturalnie zarówno analizy Franckmanna, jak i El-Khawas nie negują tego, że instytucje te mogą prowadzić szeroki wachlarz badań, ale każdy z tych ośrodków ma wyraźny profil. Ta różnorodność instytucjonalna powoduje, że przez obserwatora zewnętrznego mogą być one postrzegane jako działające w zupełnie innych obszarach badawczych.

Higher education, podobnie jak inne obszary badań, również musi się zmierzyć z ogromnym wyzwaniem, jakim jest rosnąca specjalizacja, a nawet fragmentacja (atomizacja) badań naukowych (oraz tworzonej wiedzy). Ten problem dotyczy szczególnie badań interdyscyplinarnych, które są w początkowej fazie procesu instytucjonalizacji i nie mają bezspornego „terytorium" badawczego, co powoduje, że nieustannie muszą walczyć o własną odrębność. Postępująca specjalizacja prowadzonych badań, fragmentacja tworzonej wiedzy, pozbawiona wspólnej silnej podbudowy teoretycznej (wspólnego korzenia teoretycznego),

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

powoduje, że badania podejmowane w ramach poszczególnych nurtów stopniowo ulegają emancypacji. Proces ten można zaobserwować również w obszarze *higher education*, a jego doskonałym wskaźnikiem są tytuły wydawanych periodyków naukowych. Wskazują one na silne ukierunkowanie i postępującą specjalizację w badaniach nad szkolnictwem wyższym. Rozdrobnienie tworzonej wiedzy oraz wzrost liczby subdyscyplin akademickich Stephen Rowland (2001) określił mianem „fragmentacji szkolnictwa wyższego". Według niego to właśnie proces fragmentacji pozostaje największym zagrożeniem dla rozwoju badań nad szkolnictwem wyższym. Wskazuje on na potrzebę wyraźnego zdefiniowania „własnego terytorium", ponieważ wyodrębnienie pola badawczego pozwala na legitymizację dyscypliny akademickiej. Parafrazując tytuł klasycznej pracy Bechera i Trowlera (1989) *Academic Tribes and Territories* (*Akademickie plemiona i ich terytoria*) (ang.), można powiedzieć, że badacze szkolnictwa wyższego bez wyznaczenia wyraźnych granic i dbałości o integralność własnego „terytorium" badawczego nie będą w stanie utrzymać spójności swojego „plemienia". Bardzo ciekawe analizy prowadzone przez Teichlera (2005) wskazują, że część badaczy (prawa, ekonomii czy historii) demonstruje większe przywiązanie do swoich dyscyplin, publikując zwykle w branżowych periodykach naukowych. Natomiast socjologowie i pedagodzy bardziej eksponują interdyscyplinarność prowadzonych badań w tym obszarze i częściej publikują w periodykach naukowych poświęconych szkolnictwu wyższemu niż we własnych pismach branżowych.

Brak jednoznacznie i precyzyjnie wyodrębnionego „terytorium" – co w naukach społecznych jest zresztą dość powszechną regułą – wpływa dezintegrująco na społeczność badaczy szkolnictwa wyższego i naraża ich na nadmierne rozproszenie w społecznościach innych „plemion", powodując, że część badaczy nadal traktuje badania nad szkolnictwem wyższym wyłącznie jako peryferyjne subdyscypliny, zwłaszcza w pedagogice oraz socjologii. Postrzeganie badań nad szkolnictwem wyższym wyłącznie jako nurtu badań edukacyjnych jest efektem dziedzictwa

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

lat 60., co wówczas miało uzasadnienie, ponieważ bezsprzecznie dominującym tematem badawczym w tym obszarze były zjawiska związane z kształceniem. W tym okresie pozostałe wymiary szkolnictwa wyższego nie wzbudzały szczególnego zainteresowania badaczy i pozostawały na dalszym planie, a jedynie okazjonalnie zajmowano się tą problematyką w ramach naukoznawstwa, historii oraz socjologii nauki. W ciągu trzech ostatnich dekad dokonała się jednak ogromna rewolucja i nastąpił niespotykany wcześniej rozwój badań nad szkolnictwem wyższym. Było to w dużej mierze podyktowane zmieniającą się rolą szkolnictwa wyższego wynikającą z procesu umasowienia, a pobieżna analiza tytułów najbardziej prestiżowych anglojęzycznych branżowych periodyków naukowych na świecie („Higher Education", „European Journal of Education", „Higher Education Policy", „Higher Education in Europe", „Higher Education Management and Policy", „International Journal of Academic Development", „Tertiary Education and Management") wystarcza, aby dostrzec, że badania nad szkolnictwem wyższym już dawno wyzwoliły się ze sztywnego gorsetu badań edukacyjnych i w ciągu trzydziestu lat ich obszar znacznie się poszerzył i zróżnicował.

1.5. Polskie badania nad nauką i szkolnictwem wyższym na tle badań międzynarodowych

Literatura dotycząca zagadnień z zakresu szkolnictwa wyższego jest w ogromnym stopniu zdominowana przez publikacje w języku angielskim, zarówno bowiem najważniejsze periodyki naukowe, jak i niemal wszystkie liczące się monografie zostały wydane w tym języku. Tight (2003) przebadał 17 specjalistycznych czasopism poświęconych badaniom nad szkolnictwem wyższym, które są publikowane poza USA oraz Kanadą. Według jego ustaleń (Tight 2003: 33), 33% autorów pochodziło z Wielkiej Brytanii, 20% z Australii, 12% z Ameryki Północnej, natomiast zaledwie 24% opublikowanych artykułów zostało napisanych przez autorów z pozostałych krajów europejskich, a 11% przez autorów

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

z innych części świata. Dominacja autorów z Wielkiej Brytanii i Australii wynika przede wszystkim z faktu, że duża część periodyków jest wydawana właśnie w tych krajach, ale nie bez znaczenia pozostaje problem bariery językowej, utrudniającej publikowanie badaczom spoza kręgu języka angielskiego. Według Teichlera (2005: 464) jedynym prawdziwie międzynarodowym periodykiem jest „Higher Education", który dobrze odzwierciedla widoczność (*visibility*) badań w zakresie szkolnictwa wyższego. W nim też przewaga artykułów badaczy brytyjskich nie jest już taka wyraźna, ale wciąż stanowią one największy odsetek publikacji. Język angielski jest głównym medium komunikacji między badaczami i publikacji badań w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego w Europie, co prowadzi do informacyjnej asymetrii.

Wyniki polskich badań nad szkolnictwem wyższym przez długi czas pozostawały niedostępne dla świata nauki, a w głównych czasopismach europejskich, „Higher Education" czy też „Higher Education in Europe", można było odnaleźć jedynie pojedyncze artykuły autorstwa Marka Kwieka oraz Jana Sadlaka, a także Julity Jabłeckiej, Marii Wójcickiej oraz Ireneusza Białeckiego. Na szczęście w ostatnich latach ten trend zaczął się zmieniać, a publikacje dotyczące polskiego szkolnictwa wyższego zaczęły się coraz częściej pojawiać na łamach prestiżowych serii wydawniczych oraz najbardziej wpływowych periodyków naukowych. Dorobek polskiej nauki w dziedzinie badań nad szkolnictwem wyższym nie jest imponujący w porównaniu nie tylko z badaniami brytyjskimi, ale także np. holenderskimi czy skandynawskimi. Większość prowadzonych w Polsce badań oraz sporów teoretycznych nie wychodzi poza lokalny obieg – często uwarunkowany partykularnymi interesami poszczególnych interesariuszy – i wywiera niewielki wpływ na dynamiczne, ponadnarodowe debaty na temat szkolnictwa wyższego.

Dynamikę polskich badań nad szkolnictwem wyższym wyznacza proces ich instytucjonalizacji zapoczątkowany w latach 60. XX wieku, a następnie de-instytucjonalizacji w okresie transformacji systemowej. Odbudowa polskiego szkolnictwa po

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

zniszczeniach II wojny światowej doprowadziła do wzrostu liczby uczelni, pracowników naukowych i studentów. Momentem szczytowym tego wzrostu był rok akademicki 1973/1974 (po którym liczba studentów znacząco spadła), kiedy to – w stosunku do okresu międzywojennego – liczba szkół wyższych wzrosła z 32 do 89, liczba studentów z 49,5 tys. do niemal 400 tys., a liczba uczonych z 3171 do 41 531 (por. Piasek 1985). Tak duży ilościowy skok zwrócił uwagę na społeczny fenomen, o którym niewiele wiedziano, jego rozwój znacząco wyprzedził bowiem refleksję teoretyczną i badania empiryczne. Dotychczasowe studia nad szkolnictwem wyższym w zasadzie ograniczały się do filozoficznej (ideowej) dyskusji na temat idei uniwersytetu liberalnego oraz socjalistycznego (chodzi tu zwłaszcza o głośny i ważny spór Józefa Chałasińskiego z Tadeuszem Kotarbińskim) (Piskała, Zysiak 2013), a także roli szkolnictwa wyższego w nowej rzeczywistości politycznej. Szkolnictwo wyższe w Polsce Ludowej było integralnym elementem systemu politycznego, który ze względów ideologicznych hamował rozwój uczelni. Ograniczenie autonomii szkół wyższych prowadziło do włączenia ich w system centralnego planowania i zarządzania metodą nakazowo-rozdzielczą, tak typowy dla socjalistycznego modelu gospodarki. Być może właśnie dlatego rząd uznał za stosowne pozyskanie możliwie najpełniejszej wiedzy o funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego w Polsce.

W wymiarze instytucjonalnym przełomem w badaniach nad szkolnictwem wyższym było powołanie przez ministra szkolnictwa wyższego (zarządzeniem nr 27/1960) pierwszej komórki badawczej, ukierunkowanej wyłącznie na prowadzenie badań nad uczelniami – Pracowni Badań nad Szkolnictwem Wyższym na Uniwersytecie Łódzkim (1960). Już w latach 60. i 70. ukazały się pierwsze publikacje Jana Szczepańskiego z tego zakresu: *Socjologiczne zagadnienia wyższego wykształcenia* (1963), *Problemy i perspektywy szkolnictwa wyższego w Polsce* (1969) oraz *Szkice o szkolnictwie wyższym* (1976). W rzeczywistości inicjatorem i prekursorem powojennych badań nad szkolnictwem wyższym, a także pomysłodawcą utworzenia Pracowni był właśnie Szcze-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

pański (1963: 3), który odnosząc się do swojej książki *Socjologiczne zagadnienia wyższego wykształcenia*, wskazywał na niepokojący deficyt badań w tym obszarze: „tyle istotnych spraw dotyczących pracy uczelni rozwiązywanych jest na podstawie wyczucia, tradycji, przyzwyczajenia, a nie na podstawie naukowo zweryfikowanej wiedzy […] tak mało prowadzi się systematycznych badań naukowych, niezbędnych dla racjonalnego rozwiązywania zagadnień praktycznych".

Badania nad szkolnictwem wyższym od początku były prowadzone na gruncie socjologii, co wiązało się z próbami politycznej restytucji tej dyscypliny na tle politycznej „odwilży" 1956 roku. Wprawdzie zakładała ona ukierunkowanie socjologii głównie na badania klasy robotniczej, ale dla równowagi uzupełniono je badaniami inteligencji zawodowej, a następnie także szkolnictwa wyższego. Na potrzeby tych badań powstała zresztą Pracownia Badań nad Szkolnictwem Wyższym, którą w 1962 roku przekształcono w Międzyuczelniany Zakład Badań nad Szkolnictwem Wyższym (kierowany przez Zofię Kietlińską) i jako samodzielną jednostkę przeniesiono do Warszawy, podporządkowując ją bezpośrednio ministrowi szkolnictwa wyższego. Przełomem ilościowym, ale i jakościowym było zarządzenie prezesa Rady Ministrów Piotra Jaroszewicza (nr 53, z 13 lipca 1973 roku), na mocy którego Międzyuczelniany Zakład Badań został przemianowany w resortowy Instytut Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego. Powstała zintegrowana jednostka, której przedmiotem działania było prowadzenie prac naukowo-badawczych i rozwojowych w zakresie rozwoju i doskonalenia działalności naukowo-badawczej i rozwojowej oraz szkolnictwa wyższego w kraju, wynikających z zadań Ministerstwa Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki oraz Polskiej Akademii Nauk".

Przed Instytutem postawiono następujące zadania:

1. Prowadzenie prac naukowo-badawczych i rozwojowych w zakresie:
   a) wytyczania kierunków i tempa rozwoju działalności naukowo-badawczej i rozwojowej oraz szkolnictwa wyższego;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

b) kształtowania wielkości, struktury i rozmieszczenia potencjału naukowo-badawczego i rozwojowego oraz szkolnictwa wyższego;
c) doskonalenia metod prowadzenia działalności naukowo-badawczej i rozwojowej oraz szkolnictwa wyższego;
d) doboru systemów organizacji, planowania, finansowania i zarządzania działalnością naukowo-badawczą i rozwojową oraz szkolnictwem wyższym;
e) oceny efektywności działalności naukowo-badawczej i rozwojowej oraz szkolnictwa wyższego z punktu widzenia potrzeb społecznego i ekonomicznego rozwoju kraju.

2. Inicjowanie prac naukowo-badawczych i rozwojowych w zakresie, o którym mowa w pkt 1, w szkołach wyższych, placówkach naukowych Polskiej Akademii Nauk, instytutach naukowo-badawczych i innych jednostkach typu naukowo-badawczego oraz ich koordynacja (*Zarządzenie* 1973).

Nadzór nad Instytutem sprawowało bezpośrednio Ministerstwo Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki, ale jego status był dwuznaczny, zarządzenie wskazywało bowiem, że obowiązują zasady współdziałania między sekretarzem Polskiej Akademii Nauki a ministrem nauki, szkolnictwa wyższego i techniki. Następnie Instytut został przemianowany na mocy zarządzenia prezesa Rady Ministrów nr 30 z 22 kwietnia 1977 roku na Instytut Polityki Naukowej, Postępu Technicznego i Szkolnictwa Wyższego. Powierzono mu kolejne zadanie: „doskonalenie systemu wdrażania wyników prac naukowo-badawczych i rozwojowych do praktyki".

Widoczny był interdyscyplinarny, analityczny oraz praktyczno-wdrożeniowy charakter prac prowadzonych w ramach Instytutu, na którego silne związki z resortem wskazywały nie tylko nadzór i finansowanie, ale również opracowania przygotowywane na zlecenie Ministerstwa. Resortowy charakter Instytutu wzmocniła w 1977 roku nominacja na stanowisko dyrektora Jana Kluczyńskiego, który pełnił wcześniej funkcję urzędniczą w Ministerstwie. Plan badawczy placówki (zwykle rozpisywany

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

na cztery lata) był zatwierdzany przez ministra nauki, szkolnictwa wyższego i techniki (zmiana struktury i zakresu kierownictwa resortu sprawiła, że zaczęto preferować badania edukacyjne). Większość wyników badań przybierała formę raportów (tzw. szarej literatury) i była tworzona na potrzeby resortowe. Badania prowadzono głównie w oparciu o dane empiryczne, obficie zbierane przez socjalistyczną administrację państwową, a resortowa podległość ułatwiała dostęp do nich, część wyników badań jednak ujawniono, np. te dotyczące nacjonalizmu wśród studentów czy realiów reformy industrialnej. Utworzenie Instytutu stanowiło odpowiedź na rosnące w tym okresie zapotrzebowanie na systematyczną wiedzę empiryczną o nauce i szkolnictwie wyższym.

Resortowy charakter Instytutu powodował, że był on ukierunkowany na badania nauki i szkolnictwa wyższego głównie w Polsce, a ich wyniki prezentował na tle sytuacji w innych krajach europejskich, zwłaszcza w krajach RWPG. Badania prowadzone w Polsce w ograniczonym stopniu nawiązywały do głównego nurtu międzynarodowych dyskusji i wykorzystywały pojawiające się wówczas koncepcje. Miały one (a) charakter silnie interdyscyplinarny, (b) dominowały w nich analizy oparte na danych statystycznych, (c) publikacje miały charakter teoretyczny i w zasadzie sprowadzały się do analizy danych zastanych, (d) analizy, studia, a nawet publikacje monograficzne oferowały wiedzę, która w istotny sposób mogła wspierać proces decyzyjny w ramach polityki publicznej. Były to jednak często badania *ex post* – zmiany w sektorze szkolnictwa wyższego miały bowiem głównie charakter normatywny. W najlepszym okresie Instytut dysponował kilkudziesięcioma etatami pracowniczymi, co otworzyło znaczącą masę krytyczną. Co wydaje się najbardziej istotne, pozauczelniana lokalizacja spowodowała, że można było prowadzić badania interdyscyplinarne, choć resortowe piętno doprowadziło do tworzenia wiedzy ograniczonej politycznymi pryncypiami, która musiała mieć ideologiczne uzasadnienie. Zakres podejmowanych tematów badawczych wskazuje na dobrą diagnozę problemów, przed jakimi stawało szkolnictwo wyższe, większość tematów zakreślonych w planie na lata 1971–1975

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

jest nadal bardzo aktualna (np. zatrudnianie i losy absolwentów szkolnictwa wyższego, efektywność i finansowanie szkół wyższych).

W tym czasie w Polskiej Akademii Nauk istniała placówka teoretyczna o nazwie Zakład Prakseologii i Naukoznawstwa, która została utworzona jeszcze przez Tadeusza Kotarbińskiego, a w jej ramach funkcjonował Zespół Socjologii Nauki kierowany przez Elżbietę Neyman. Nie był on jednak w stanie dostarczać wiedzy użytecznej do prowadzenia polityki resortowej w zakresie szkolnictwa wyższego, dlatego Ministerstwo potrzebowało jednostki resortowej, której status instytucjonalny był skomplikowany. Placówka stała się głównym ośrodkiem prowadzącym badania empiryczne w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego. Efektem studiów i analiz badaczy zatrudnionych lub tylko współpracujących z Instytutem była głównie tzw. szara literatura, czyli wiedza tworzona w formie raportów i ekspertyz, z których większość nie wychodziła poza resortowy „obieg wewnętrzny", a tylko wyselekcjonowane studia ukazywały się w formie publikacji książkowych. Prowadzone badania miały charakter interdyscyplinarny i obejmowały szeroki zakres problemów, choć analiza tytułów wskazuje na przewagę studiów ekonomicznych, planistycznych, ze szczególnym miejscem studiów prognostycznych. Było to zresztą odzwierciedlenie trendu polityczno-gospodarczego i wiary w moc centralnego planowania.

W 1988 roku jednostka przeszła kolejne zmiany i przekształciła się w Instytut Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego w Warszawie. Niezależnie od szyldów Instytut miał charakter resortowy, odgrywał strategiczną rolę w administracji rządowej. Oznaczało to nie tylko jego bezpośrednią podległość resortowi, ale również gwarantowało stabilne finansowanie zadań badawczych wynikających z potrzeb państwa. Jak pisała Hanna Jabłońska-Skinder (1988: 3): „specyfika tej dziedziny wiedzy polega na tym, iż ma ona z natury swojej charakter interdyscyplinarny, co oznacza, że tematy i problemy badawcze nie mogą i nie powinny być rozwiązywane przez specjalistów z jednej dyscypliny naukowej, np. pedagogów, lecz przez grupy naukowców składające się

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

z różnego typu specjalistów". Instytut był bowiem badawczym zapleczem dla polityki państwa w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego, a resortowe umocowanie pozwalało na wyłączenie go z wydziałowej struktury uczelni i prowadzenie interdyscyplinarnych badań, ale również takich, których wynikiem miała być wiedza spełniająca kryterium użyteczności. „Jednym z najtrudniejszych zadań w działalności instytutu naukowego jest konieczność łączenia wysokiego poziomu naukowego prowadzonych prac z wymogiem ich natychmiastowej »użyteczności«, która od zaraz mogłaby się stać podstawą podejmowania decyzji w dziedzinie polityki edukacyjnej" (Jabłońska-Skinder 1988: 7).

Funkcjonowanie specjalnego ośrodka badań nad szkolnictwem wyższym nie tylko odzwierciedlało rosnące znaczenie szkolnictwa wyższego i badań naukowych dla narodowej gospodarki, ale również świadczyło o tym, że upatrywano w nich źródło rozwiązywania wielu strategicznych problemów gospodarczych i społecznych (Kwiatkowski 1982). Wskazuje na to choćby zrealizowanie przez Instytut dwóch wielkich programów badawczych, z których jeden stanowił część problemu węzłowego[4] „Modernizacja systemu oświaty w rozwiniętym społeczeństwie socjalistycznym" i obejmował badania nad całą edukacją, a także problemy resortowe: „Doskonalenie systemu szkolnictwa wyższego", „Techniczne wyposażenie wyższych uczelni" oraz „Metody aktywizacji nauczania języków obcych w szkołach wyższych". W Instytucie prowadzono intensywne studia i badania empiryczne, których wyniki publikowano w pięciu podstawowych seriach wydawniczych: 1. „Monografie i Studia"; 2. „Raport z Badań"; 3. „Dokumenty, Informacje i Bibliografie"; 4. „Komunikaty z Badań"; 5. „Informacja Ekspresowa". Poza tym publikowano specjalne serie wydawnicze poświęcone najważniejszym problemom badawczym: „Planowanie Kadr", „Planowanie i Organizacja Badań Naukowych" czy „Wielkie Programy Badawcze" (wszystkie pod redakcją Stefana Kwiatkowskiego). Instytut wydawał rów-

[4] Problemy węzłowe były drugie w hierarchii ważności po problemach rządowych. Po nich były problemy międzyresortowe, a na końcu resortowe.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nież wiele interesujących i wartościowych pozycji, przedstawiających szczegółowy stan wiedzy na temat szkolnictwa wyższego w Polsce Ludowej (znacznie bogatszy niż np. na temat polskiego szkolnictwa wyższego w latach 90. XX wieku), pozwalający odtworzyć charakterystyczny dla tego okresu sposób myślenia o szkolnictwie wyższym i jego miejscu w społeczeństwie.

Instytucjonalne wyodrębnienie jednostki badawczej ukierunkowanej na studia nad szkolnictwem wyższym wpisywało się w podobne inicjatywy w krajach Europy Zachodniej, a nawet nieco je wyprzedzało. W Polsce Ludowej nastąpiło przejście od instytucjonalnego do instrumentalnego ujmowania zagadnień szkolnictwa wyższego i badań naukowych, a ów instrumentalny zwrot jest szczególnie widoczny w opracowaniach przygotowanych w ramach prowadzonych badań. Bogaty dorobek badawczy Instytutu ma nie tylko wymiar diagnostyczny (Buttler 1979; Ludkiewicz 1980), ale także prognostyczny, a badania miały głównie charakter empiryczny – pozwalały na postawienie diagnozy i stworzenie planów rozwoju na przyszłość (Pastwa 1988). Dotyczy to szczególnie takich publikacji, jak *Prognoza rozwoju szkolnictwa wyższego* (Kluczyński 1984) czy też *Perspektywy kształcenia w szkolnictwie wyższym* (Kluczyński 1986a). Instytut był ważnym elementem tworzenia polityki naukowej i polityki wobec szkolnictwa wyższego. Jego powołanie i charakter publikacji wskazują też na centralistyczne (Kaczmarek 1974), instrumentalne myślenie o szkolnictwie wyższym jako o integralnym elemencie gospodarki i społeczeństwa (Kwiatkowski 1982). Szkolnictwo wyższe było częścią gospodarki nakazowo-rozdzielczej, która opierała się na centralizmie oraz ręcznym sterowaniu (Obrębski 1980), natomiast w wymiarze ideologiczno-symbolicznym miało to odróżniać od „burżuazyjnego" postrzegania uniwersytetów w okresie międzywojennym, kiedy to traktowano je jako autonomiczne instytucje same definiujące swoje cele i wzory funkcjonowania w oparciu o akademicką tradycję. Jak ujął to Benon Miśkiewicz (1977: 3):

> Najogólniej można stwierdzić, że rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce Ludowej na wszystkich etapach jej przemian od-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

> powiadał zaspokajaniu potrzeb społecznych. Jeżeli miał on być użyteczny, musiał odpowiadać nie tylko ogólnemu kierunkowi rozbudowy i zmian dokonujących się w państwie, ale zarazem je wspierać, a w pewnych wypadkach i wyprzedzać. Jest sprawą oczywistą, że uczelnia wyższa będzie też tylko wówczas odpowiadała potrzebom społecznym, jeżeli działalność swą skieruje na ich zaspokajanie.

Osobnym rozdziałem w badaniach nad szkolnictwem wyższym w okresie Polski Ludowej są dyskusje toczone na łamach kwartalnika „Dydaktyka Szkoły Wyższej" (1968–1991), a przede wszystkim miesięcznika „Życie Szkoły Wyższej" (1953–1991). Oba periodyki – choć nie miały charakteru *stricte* naukowego – są doskonałym źródłem wiedzy o szkolnictwie wyższym oraz prowadzonych w tym okresie badaniach. Mimo bezpośredniej ingerencji władz politycznych w funkcjonowanie świata nauki i szkolnictwa wyższego był to czas nie tylko intensywnych dyskusji o idei uniwersytetu, o celach, jakim powinny służyć instytucje akademickie, ale również o tym, jak powinien wyglądać model szkolnictwa wyższego (Rudnik 1972). Istotną rolę w kształtowaniu polityki szkolnictwa wyższego oraz środowiskowej debaty o funkcjonowaniu uczelni odgrywał miesięcznik „Życie Szkoły Wyższej", który stał się integralnym elementem wewnątrzśrodowiskowej komunikacji, będąc jednocześnie źródłem wiedzy o największych problemach szkolnictwa wyższego (Piter 1983), o głównych osiach sporu (Wróblewski 1982), ale też o szerokiej gamie drobnych spraw, które absorbowały uwagę środowiska akademickiego. Treść artykułów wskazuje na środowiskową potrzebę współuczestnictwa w tworzeniu polityki wobec szkolnictwa wyższego, o czym świadczy szeroki zakres tematyczny tekstów o charakterze fundamentalnym (Siatkowski 1971; Banaszczyk 1972; Wnuk-Lipińska 1990) czy strategicznym, poruszających zagadnienia najbardziej doniosłe, wręcz ideowe (Mazurkiewicz 1982), takie jak idea uniwersytetu (Miśkiewicz 1977), wolność nauki, autonomia, relacje między szkolnictwem wyższym i gospodarką. Były to kwestie uniwersalne, zarówno jeśli

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

chodzi o czas (poruszane w każdej dekadzie), jak i przestrzeń (obecne niemal w każdym kraju). W miesięczniku nie zabrakło artykułów propagandowych, ideologicznych i mobilizujących kadrę naukową do realizacji partyjnych zadań (Czaja 1954; Jaroszyński 1954; Kaczmarek 1954; Stefański 1954; Krassowska 1958; Rutkowski 1961). Był on elementem ideologicznej propagandy, ale propaganda ta stanowiła tylko niewielką część pisma, w którym w istocie poruszano ważne tematy, wyrażając troskę o kształt nauki i polskich uczelni. Wskazuje to na silne poczucie środowiskowej odpowiedzialności za funkcjonowanie polskich szkół wyższych mimo reżimowych ograniczeń, a być może to właśnie świadomość tych ograniczeń powodowała wzrost odpowiedzialności za kształt i funkcjonowanie szkolnictwa wyższego.

„Życie Szkoły Wyższej", podobnie zresztą jak „Dydaktyka Szkoły Wyższej", było jednak czasopismem skierowanym głównie do środowiska akademickiego i miało charakter prakseologiczny – poruszano w nim kwestie praktyczne, czy wręcz omawiano codzienne sprawy życia akademickiego, dobrze ilustrując szeroką gamę problemów, z jakimi borykano się w tym okresie. Stąd też wiele podejmowanych zagadnień miało charakter techniczno-organizacyjny, np. *O metodzie badania opinii studentów o zajęciach dydaktycznych* (Kruszewski 1969), *Rola bibliotek i informacji w procesie dydaktycznym szkoły wyższej* (Wroczyński 1969), i dotyczyło niezwykle szczegółowych aspektów życia szkoły wyższej, takich jak choćby *Wykład akademicki* (Kruszewski 1964) czy *Kurs techniki pracy umysłowej na I roku pedagogiki* (Bandura 1961). Z tego powodu oba czasopisma można również traktować jako swoistą kronikę życia polskich uczelni z całym (ideologicznym) dobrodziejstwem inwentarza. Ich lektura pokazuje jednak, jak ważną rolę przypisywano badaniom nad szkolnictwem wyższym. Mimo że były to badania wycinkowe, a towarzysząca im refleksja teoretyczna powierzchowna, to jednak charakteryzowały się niezwykle solidną bazą empiryczną.

Wraz z upadkiem reżimu komunistycznego polska nauka i szkolnictwo wyższe znalazły się w niezmiernie trudnej sytuacji finansowej, co istotnie ograniczało możliwości prowadzenia ba-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

dań, zwłaszcza w naukach społecznych. Symbolem zmian było zaprzestanie wydawania dwóch głównych periodyków poświęconych funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego: „Życie Szkoły Wyższej" i „Dydaktyka Szkoły Wyższej", z powodu braku środków finansowych. Stały się one – paradoksalnie – pierwszymi ofiarami złożonymi na ołtarzu systemowych przemian. Lektura obu czasopism pokazuje, że szkolnictwo wyższe w okresie Polski Ludowej nie było tworem statycznym, a pod oficjalnym ideologicznym gorsetem prowadzono intensywne badania empiryczne, toczono ożywione spory i starano się – w miarę możliwości – oddolnie wpływać na bieżące funkcjonowanie uczelni.

1.6. Dziedzictwo polskich badań nad szkolnictwem wyższym

Wraz z początkiem transformacji systemowej polskie szkolnictwo wyższe weszło w fazę gwałtownego procesu umasowienia (podobnie jak w Europie Zachodniej – pod koniec lat 60.). Zdecydowanie ukierunkował on instytucje szkolnictwa wyższego na kształcenie, które stało się ważnym źródłem dochodu. W roku 1992 Instytut Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego został przeniesiony na Uniwersytet Warszawski na Wydział Społecznych Nauk Stosowanych i Resocjalizacji i przemianowany na Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego. Pozbawione stabilnego finansowania gwarantowanego latami przez resort nauki, Centrum nie miało szans na przetrwanie w nowych uwarunkowaniach finansowych, jego funkcjonowanie miało się bowiem opierać na przychodach z tytułu prowadzenia dydaktyki. W związku z polityką ujednolicania struktur Uniwersytetu Warszawskiego zostało ono przekształcone w Zakład Ewaluacji i Studiów nad Edukacją w Instytucie Społecznych Nauk Stosowanych, co w praktyce oznaczało kres funkcjonowania odrębnej jednostki badawczej, a tym samym zakończenie pewnego okresu w historii polskich badań nad szkolnictwem wyższym. Paradoksalnie – w czasie największych przemian w polskiej nauce i szkolnictwie wyższym oraz formowania się gospodarki opartej na wiedzy –

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

największy ośrodek specjalizujący się w badaniach nad nauką i szkolnictwem wyższym przechodził ogromny kryzys organizacyjny oraz finansowy. Szansą na nowe otwarcie w badaniach nad szkolnictwem wyższym stało się przekazanie flagowego czasopisma „Nauka i Szkolnictwo Wyższe" Centrum Badań nad Polityką Publiczną na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, które przejęło rolę ośrodka liderującego w tym obszarze.

Polskie badania nad szkolnictwem wyższym przeżywały rozkwit w latach 70. i 80. XX wieku, gdy placówka badawcza miała charakter resortowy i – podobnie jak tworzące się w tym czasie ośrodki w Niemczech i Holandii – była uwolniona spod środowiskowej i instytucjonalnej presji prowadzenia badań w ramach poszczególnych dyscyplin. W przeciwieństwie jednak do krajów Europy Zachodniej proces umasowienia szkolnictwa wyższego zbiegł się z transformacją ustrojową, kiedy to – w obliczu bardziej doniosłych problemów społecznych – wydatki na badania naukowe zostały gwałtownie ograniczone, a źródłem dochodu uczelni stało się kształcenie. Dominacja edukacyjnej funkcji szkolnictwa wyższego nie sprzyjała prowadzeniu badań interdyscyplinarnych, które nie wpisywały się w istniejącą i dodatkowo petryfikowaną masowe kształcenie. Niedookreśloność pola badawczego, bogactwo podejść teoretycznych oraz różny status wiedzy (akademicki lub aplikacyjny) spowodowały, że badania nad szkolnictwem wyższym wciąż walczą o własną odrębność, choć często są traktowane jedynie jako subdyscypliny socjologii czy pedagogiki. Ogranicza to interdyscyplinarność prowadzonych badań, ponieważ środki na projekty badawcze są pozyskiwane w obrębie określonej dyscypliny, a więc od badaczy oczekuje się spełniania wymogów teoretycznych czy metodologicznych tej właśnie dyscypliny. Z tego powodu autorzy prac z zakresu szkolnictwa wyższego mogą się spotkać z zarzutem, że są one „niewystarczająco socjologiczne" czy „niewystarczająco pedagogiczne". Problemy badań interdyscyplinarnych – a taki charakter z pewnością mają badania w dziedzinie szkolnictwa wyższego – mogą wynikać nie tylko z nastawienia decydentów, ale także z braku środowiskowego uznania.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Instytucjonalizacja badań nad szkolnictwem wyższym w Polsce jest warunkowana zarówno przez strukturę instytucji, jak i obowiązujące regulacje prawne. Ich wpływ na rozwój (właściwie brak rozwoju) badań nad szkolnictwem wyższym jest ogromny. O ile struktura uczelni – instytucji długiego trwania, jest w dużej mierze determinowana rolą tradycji, w którą wpisują się zwłaszcza tradycyjne uniwersytety – w ścieżkę zależności (ang. *path dependency*), o tyle zapisy legislacyjne (zwłaszcza akta niższego rzędu) mogą być i są zmieniane niezależnie od historycznych uregulowań.

Umiejscowienie badań nad szkolnictwem wyższym w organizacyjnych ramach polskiej nauki i szkolnictwa wyższego może mieć charakter indywidualny oraz instytucjonalny. Indywidualny wymiar rozwoju badań interdyscyplinarnych (takich jak badania nad szkolnictwem wyższym) jest szczególnie istotny w kontekście niezwykle sformalizowanej i zbiurokratyzowanej ścieżki kariery akademickiej w Polsce, która jest realizowana w ramach poszczególnych, centralnie zdefiniowanych dyscyplin. Problem powstaje już na początku „ścieżki", można bowiem studiować poszczególne dziedziny czy dyscypliny nauki, nie ma jednak studiów programowo interdyscyplinarnych. Badaniem tego typu zjawisk zajmują się profesjonaliści jednego kierunku studiów, ponieważ interdyscyplinarność jest realnie ograniczana na studiach doktoranckich czy w procesach habilitacyjnych. Rozwój naukowy w Polsce jest wyznaczany przez zdobywanie poszczególnych stopni naukowych oraz tytułu naukowego. Zasady naukowych awansów są regulowane przez *Ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki* (DzU 2004, nr 65, poz. 595). Według tego aktu stopnie naukowe mogą być nadawane wyłącznie przez rady naukowe jednostek mających odpowiednie uprawnienia w określonej dziedzinie nauki lub sztuki. Art. 5 pkt 1 stanowi, że „stopnie doktora i doktora habilitowanego są nadawane w jednostkach organizacyjnych, które posiadają uprawnienie do ich nadawania", a w następnym paragrafie ustala kryteria uzyskania wyżej wymienionych uprawnień. Według art. 6 pkt 1 „Uprawnienie do nadawania stopnia doktora

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

może otrzymać jednostka organizacyjna, która zatrudnia w pełnym wymiarze czasu pracy co najmniej osiem osób posiadających tytuł profesora lub stopień doktora habilitowanego, reprezentujących dziedzinę nauki lub dziedzinę sztuki, w zakresie której jednostka organizacyjna ma otrzymać uprawnienie". Analogiczne zapisy dotyczą stopnia doktora habilitowanego. Art. 6 pkt 2 stanowi, że „Uprawnienie do nadawania stopnia doktora habilitowanego może otrzymać jednostka organizacyjna, która zatrudnia w pełnym wymiarze czasu pracy co najmniej dwanaście osób posiadających tytuł profesora lub stopień doktora habilitowanego, reprezentujących dziedzinę nauki lub dziedzinę sztuki, w zakresie której jednostka organizacyjna ma otrzymać uprawnienie, w tym co najmniej sześć osób posiadających tytuł profesora". Istota problemu zawiera się w punkcie 3 tego art., stanowiącym, co następuje: „Uprawnienie do nadawania stopni doktora i doktora habilitowanego może obejmować tylko te dyscypliny naukowe lub artystyczne, które w danej jednostce organizacyjnej są reprezentowane przez co najmniej pięć osób zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, posiadających tytuł profesora lub stopień doktora habilitowanego".

Zapisy te mają logiczne uzasadnienie, ponieważ do nadawania stopni naukowych są uprawnione wyłącznie jednostki zatrudniające odpowiednią liczbę wykwalifikowanych pracowników, a nadawanie stopni dotyczy dyscyplin, w których pracownicy danej jednostki mają wymagane osiągnięcia naukowe. Chodzi o to, żeby uniknąć sytuacji, w której np. wydziały pedagogiki mogłyby nadawać stopnie naukowe z zakresu prawa i odwrotnie. Problem w tym, że zarówno stopień doktora, jak i doktora habilitowanego można otrzymać jedynie w ramach istniejących już dziewiętnastu dziedzin nauki, wśród których nie ma szkolnictwa wyższego. Tymczasem w istotę badań nad szkolnictwem wyższym jest wpisana interdyscyplinarność, a systematyka analizowanych problemów nie pokrywa się z tak zaklasyfikowanymi dziedzinami nauki.

Dodatkowym utrudnieniem był fakt, że obszar tradycyjnie studiowany mieścił się w obrębie istniejących i dobrze zakorze-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nionych dyscyplin socjologii, pedagogiki, nauk prawnych czy też nauk o zarządzaniu. Dlatego z jednej strony nie dostrzega się potrzeby wyodrębnienia nowej dyscypliny nauki, a z drugiej – system nadawania stopni i tytułów naukowych formuje „strukturę silosową", która nie sprzyja prowadzeniu badań interdyscyplinarnych. Wprawdzie stopnie i tytuł naukowy nadaje się na podstawie recenzji, których autorami są badacze z danej dyscypliny, a ostateczny głos należy do rad naukowych (podejmujących decyzje w oparciu o opinie recenzentów). W przypadku badań interdyscyplinarnych może to być jednak kłopotliwe, ponieważ badacze szkolnictwa wyższego korzystają z dorobku różnych dziedzin nauki, a stopnie naukowe są w Polsce nadawane w dziewiętnastu enumeratywnie wymienionych dziedzinach. Ponadto w wielu przypadkach produktem badań nad szkolnictwem wyższym jest wiedza w formie *mode 2* (Gibbons et al. 1994), a więc wiedza kontekstowa, aplikacyjna i służąca do rozwiązywania realnych problemów. W tradycyjnym ujęciu nie jest to zatem wiedza „akademicka".

Ten biurokratyczno-korporacyjny mechanizm nadawania stopni i tytułów naukowych nie sprzyja prowadzeniu badań interdyscyplinarnych, a badacze zajmujący się szkolnictwem wyższym muszą strategicznie odpowiedzieć na pytanie, z jakiej dziedziny chcieliby uzyskać stopień naukowy. Sztywny, niemal biurokratyczny system przyznawania stopni naukowych na pewno nie wpływa stymulująco na rozwój badań nad szkolnictwem wyższym w Polsce, przeciwnie – są one zagrożone ryzykiem „środowiskowego odrzucenia" z powodu interdyscyplinarnego charakteru, co stanowi poważną przeszkodę, zwłaszcza dla młodych badaczy. Sytuacja ta jest tym bardziej złożona, że szkolnictwo wyższe to dziedzina nauki silnie umiędzynarodowiona, w międzynarodowej przestrzeni szkolnictwo wyższe stanowi bowiem autonomiczny obszar badań, o czym świadczą nie tylko stowarzyszenia profesjonalne, ale przede wszystkim wysoko punktowane międzynarodowe periodyki naukowe. Poruszając się w międzynarodowej przestrzeni badawczej w ramach *higher education*, trzeba prowadzić badania interdyscyplinarne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

lub uczestniczyć w interdyscyplinarnych zespołach badawczych, w przestrzeni transnarodowej funkcjonują one bowiem jako autonomiczny obszar badań naukowych (por. Huisman, van der Wende 2004; Teichler 2005; Kwiek 2010).

Nieuczestniczenie w globalnym obiegu naukowym przyczynia się do marginalizacji wyników badań prowadzonych poza jego obrębem. Z kolei badacze z powodzeniem funkcjonujący w międzynarodowym obszarze badań nad szkolnictwem wyższym mogą mieć trudności z klasyfikowaniem swego dorobku naukowego w strukturze istniejących dyscyplin nauki w Polsce. Prowadzenie badań nad szkolnictwem wyższym wyłącznie w ramach jednej dyscypliny nauki, skupienie się na kontekście narodowym i publikowanie wyników analiz „lokalnie" sprowadza uprawianie nauki jedynie do roli narzędzia służącego do zdobywania kolejnych stopni naukowych. Dlatego badacze planujący rozwój swojej kariery akademickiej muszą mieć świadomość, że przez ortodoksyjnych socjologów, pedagogów czy ekonomistów ich osiągnięcia badawcze mogą zostać uznane za osiągnięcia spoza dziedziny. Nie jest to problem specyficznie polski, a dostrzegli go już wcześniej Becher i Trowler (1989: 84), którzy dowiedli, że badania interdyscyplinarne oraz wyłanianie się nowych dyscyplin/dziedzin nauki podważają istniejący, czasami nawet trwale zakorzeniony porządek i osłabiają władzę (pastoralną i organizacyjną) elity w ramach poszczególnych dyscyplin/dziedzin nauki. Dlatego też badaczom prowadzącym interdyscyplinarne badania może (choć wcale nie musi) być trudniej uzyskiwać kolejne stopnie naukowe, niż budować własną pozycję w międzynarodowej przestrzeni badawczej. Brzmi to jak paradoks, ale unoszący się nad polską nauką „duch średniowiecznej korporacji" nie musi wcale sprzyjać czeladnikom poszukującym niszy w nauce, a istniejące już „dziedzinowe gildy" nie są zainteresowane powstawaniem nowych, te bowiem ograniczają zakres ich władzy. Interdyscyplinarność jest zatem swoistym wyzwaniem dla nauki jako społecznego fenomenu, w którym obowiązuje pewna hierarchia, istnieją „plemiona", które dysponują władzą na własnym terytorium.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Studia nad szkolnictwem wyższym są stosunkowo nowym obszarem badań naukowych, które w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat zdołały opuścić subdyscyplinowe peryferia badawcze głównych dyscyplin nauki, takich jak socjologia, pedagogika, ekonomia czy prawo. Proces emancypacji *higher education* jako odrębnej dyscypliny nauki z własnym polem badawczym, własną interdyscyplinarną metodologią i aparatem teoretycznym stanowi ilustrację głębokich zmian zachodzących we współczesnych naukach społecznych. Jego efektem jest możliwość tworzenia nowej generacji wiedzy w formacie *mode 2*, która nie tylko spełnia kryteria naukowości, ale także jest w stanie pomagać w rozwiązywaniu problemów społecznych. Oznacza to konieczność powoływania interdyscyplinarnych ośrodków badawczych, działających zarówno w obszarze szkolnictwa wyższego, jak i poza jego strukturami, również jako placówki prywatne. Interdyscyplinarność studiów nad szkolnictwem wyższym sprawia, że trudno wkomponować je w istniejącą strukturę uczelni – ośrodki prowadzące takie interdyscyplinarne badania są umieszczone poza strukturą wydziałową, a te, które funkcjonują w jej ramach, powinny uzyskać względną autonomię. Uniwersytet jest jednak instytucją długiego trwania, w której wprowadzenie zmian wymaga czasu (Maassen, Olsen 2007). Ilustrację tych trudności stanowi instytucjonalne ulokowanie ośrodków badań nad szkolnictwem wyższym działających zarówno w Polsce (Centrum Studiów nad Polityką Publiczną na UAM czy Centrum Badań nad Szkolnictwem Wyższym na UJ oraz Samodzielny Zakład Badań nad Szkolnictwem Wyższym – Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie), jak i za granicą (CHEPS na Universiteit Twente i INCHER na Universität Kassel). Interdyscyplinarność w naukach społecznych to postulat, który w krajach Europy Zachodniej jest realizowany od lat 80., a w polskich warunkach wciąż jeszcze napotyka biurokratyczny i środowiskowy opór, zwłaszcza konserwatywnej części środowiska naukowego, dbającego o zachowanie „czystości" metodologicznej i teoretycznej w ramach poszczególnych dziedzin i dyscyplin nauki.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Prowadzenie badań nad nauką i szkolnictwem wyższym jest wyzwaniem nie tylko metodologicznym, ale również biurokratycznym czy środowiskowym, wiążącym się z koniecznością znalezienia właściwego miejsca w strukturze polskiej nauki, a przede wszystkim z potrzebą zmiany niesprzyjających uwarunkowań kulturowych (tradycyjny podział wydziałów) oraz instytucjonalnych (nadawanie stopni naukowych i ewaluacja jednostek naukowych). W krajach Europy Zachodniej ten problem został rozwiązany i uczelnie są zorganizowane wokół problematyki badań, a nie dyscyplin. Oznacza to, że rozwój badań nad szkolnictwem wyższym wyprzedza przeobrażenia organizacyjne w polskiej nauce i w instytucjach akademickich. Podsumowując, można powiedzieć, że badania nad szkolnictwem wyższym – wzrost ich znaczenia, a także ich interdyscyplinarny charakter – stały się nie tylko wynikiem, ale również symbolem przemian zachodzących w nauce, w szczególności we współczesnych naukach społecznych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Rozdział 2

Ewolucja polityki wobec szkolnictwa wyższego i próby jej systematyzacji

Po zakończeniu II wojny światowej w systemach szkolnictwa wyższego w krajach Europy Zachodniej zaszły gruntowne przemiany związane z uwarunkowaniami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi, w jakich funkcjonowały (Harvey, Knight 1996). Źródłem głębokich i gwałtownych przeobrażeń, które nabrały szczególnej dynamiki w latach 60. XX wieku, było wygaśnięcie tradycyjnego paktu między społeczeństwem a instytucjami szkolnictwa wyższego oraz poszukiwanie jego nowego kształtu, adekwatnego do wymogów współczesności. Innymi słowy, istotnym przemianom uległo zewnętrzne otoczenie uczelni, zmieniły się konteksty ich funkcjonowania, w efekcie czego wzrosło znaczenie sfery edukacji i badań dla rozwoju gospodarki oraz społeczeństwa (Kogan et al. 2000). Zewnętrzna, tzn. polityczna i ekonomiczna, presja zmian wywierana na uczelnie w związku z umasowieniem, a następnie z urynkowieniem stała się naturalnym elementem otoczenia, w jakim funkcjonuje europejskie szkolnictwo wyższe. Od czasu, gdy uczelnie na trwałe utraciły przywilej autonomicznego definiowania celów, a wytwory ich działalności zaczęły bezpośrednio rzutować na tempo rozwoju gospodarczego, znacząco zwiększył się wpływ świata zewnętrznego na wyznaczanie kierunków rozwoju szkolnictwa wyższego. Motorem napędowym tych przeobrażeń są zmieniające się oczekiwania społeczne – co do celów, struktury i sposobu funkcjonowania szkolnictwa wyższego – artykuło-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wane głównie przez zewnętrznych interesariuszy (rząd i sektor publiczny).

Tym samym od co najmniej trzech dekad europejskie szkolnictwo znajduje się w stanie permanentnego reformowania, kluczowi gracze w tym obszarze – ponadnarodowe organizacje, takie jak Komisja Europejska czy OECD – wyrażają opinię, że prawdziwie gruntowne reformy nawet się jeszcze nie rozpoczęły (Kwiek 2010: 49). Immanentny charakter przemian spowodował, że przeobrażenia w szkolnictwie wyższym stały się jednym z najważniejszych tematów badań w tej dziedzinie, choć Burton Clark (1983: 235) uważał, że – mimo niekiedy radykalnej politycznej retoryki – w porównaniu z ogólnym tempem zmian zachodzących we współczesnym świecie przemiany w szkolnictwie wyższym mają w istocie charakter pełzający i z reguły przybierają formę „małych i cichych kroków, a nie radykalnych reform". Clark, jeden z najbardziej znanych badaczy szkolnictwa wyższego, zwracał uwagę, że większość zmian zachodzących w szkolnictwie wyższym jest w zasadzie niedostrzegalna, przez co „w świecie szkolnictwa wyższego zarówno z zewnątrz, jak i będąc w środku, trudno jednoznacznie stwierdzić, co jest stałe, a co ulega zmianie" (Clark 1983: 236). Od czasu jednak, gdy Clark sformułował swoją refleksję, tempo zmian w szkolnictwie wyższym znacznie przyspieszyło – nie tylko zachodzą one szybciej, ale też ich konsekwencje są o wiele bardziej odczuwalne dla środowiska akademickiego (por. Teichler et al. 2013).

Od drugiej połowy XX wieku szkolnictwo wyższe w krajach Europy Zachodniej cechuje stan permanentnych zmian, które mają zewnętrzne źródła i są determinowane przeobrażeniami instytucji państwa (opiekuńczego) oraz przejściem od industrialnego do postindustrialnego modelu gospodarki. Tym samym zmiany w funkcjonowaniu szkół wyższych stanowią bezpośrednią konsekwencję ich włączenia w obszar oddziaływania polityki publicznej oraz gospodarki. Obok zmian „naturalnych", ewolucyjnych pojawiają się zmiany wynikające z reform narzuconych przez administrację rządową. Można nawet dostrzec paradoks „reform permanentnych" przeprowadzanych według reguł mody

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

łącznie ze „zmianą powrotną" czy „zmianą dla zmiany". Niezależnie od oceny kierunku i tempa tych przemian, powojenna historia szkolnictwa wyższego stała się areną ciągłego ścierania się innowacji z akademickim konserwatyzmem, których trwała obecność temporalnie zatarła różnicę między tym, co stałe, a tym, co zmienne. Źródła tych przeobrażeń mają charakter egzogenny, znacznie bardziej szeroki, i należy ich szukać poza systemem szkolnictwa wyższego. W wyniku zmian europejskie uczelnie utraciły stabilne, bezwarunkowe i podmiotowe wsparcie państwa opiekuńczego i znalazły się w sytuacji charakterystycznej dla warunków rynkowych niepewności.

2.1. Polityka wobec szkolnictwa wyższego

Inkorporacja szkolnictwa wyższego do obszaru polityki publicznej spowodowała, że inicjatorem i egzekutorem wszelkich zmian w tym obszarze stały się władze publiczne, które – zwłaszcza w Europie – definiują ramy prawne, finansowe oraz zasady polityki personalnej w szkolnictwie wyższym (Antonowicz 2005). Z tego powodu analizy zmian w szkolnictwie wyższym są ukierunkowane w pierwszej kolejności na studia nad polityką wobec szkolnictwa wyższego. Polityka to, najogólniej rzecz ujmując, sztuka rządzenia. Jest to termin, którego korzenie sięgają starożytności, będący w powszechnym użyciu przynajmniej od czasów Platona, kiedy to powstał traktat jego ucznia – Arystotelesa ze Stagiry. Według Maxa Webera polityka to „dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy czy to między państwami, czy też w obrębie państwa między grupami ludzi, jakie ono obejmuje" (Weber 1998: 56). W literaturze światowej słowo „polityka" ma dwa anglojęzyczne odpowiedniki: *policy* oraz *politics* (Kwaśniewicz et al. 2000: 135). Pierwszy z nich odnosi się do „zasad, które wyznaczają kierunek działań władz prawnych, administracyjnych i wykonawczych w kwestiach wewnętrznych i międzynarodowych" (Scruton 2007). W języku polskim termin *policy* wiąże się z prowadzeniem po-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

lityki, czyli strategią zarządzania wspólnymi zasobami. Drugi termin – *politics* – w języku polskim odpowiada szerokiemu rozumieniu słowa „polityka" i wiąże się z uprawianiem polityki, czy wręcz polityką partyjną, czyli aktywnością prowadzoną w ramach ugrupowań politycznych, której celem jest zdobycie (lub utrzymanie) władzy. Rozwój polityki publicznej nastąpił wraz z ekspansją instytucji państwa i włączeniem wielu – niegdyś prywatnych – instytucji działających w sferze kultury, edukacji czy służby zdrowia do sfery państwowej, która w szerszym ujęciu jest sferą publiczną. Jak zauważył Weber, sfera ta stała się obszarem poszukiwań racjonalnych form organizacyjnych, umożliwiających rozwiązywanie problemów zbiorowych. Idzie tym samym za schematem norm prawnych, a nie wyłącznie za schematem decyzji (jednostkowych, dotyczących konkretnych spraw i osób).

Jeden ze współczesnych klasyków badań nad polityką publiczną, Hugh Heclo (1972), odnosi się do niej jako do „czegoś, co jest »większe« niż partykularne decyzje, ale »mniejsze« niż ruchy społeczne. Z tego powodu analiza polityki odbywa się na poziomie analiz [i teorii – przyp. D.A.] średniego zasięgu. Drugą wyróżniającą cechą polityki jest jakaś forma celowości w działaniu". Trzeba przy tym zaznaczyć, że celowość czy intencjonalność nie jest już tak powszechnie uznawana przez badaczy zajmujących się polityką publiczną za element ją wyróżniający. Polityka to działanie ukierunkowane (choć niekoniecznie intencjonalne) prowadzone we wszystkich wymiarach: idei, ludzi, dzieł, struktur organizacyjnych. Jest to sztuka rządzenia, głównie w sferze działalności organizatorskiej, choć ma również tendencję do wkraczania w sferę działalności merytorycznej. W tym rozumieniu polityka publiczna jest pojmowana jako proces, którego kształt, dynamika i kierunek są wynikiem ścierania się wielu aktorów instytucjonalnych. Za twórcę nauki o polityce publicznej, uznawanej za osobny nurt badań, jest uważany Henry Lasswell, który zawarł postulaty dotyczące nowego obszaru badań w eseju *Policy Orientation* zamieszczonym w wydanej w 1951 roku książce *The Policy Sciences*.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Na gruncie polskiej nauki sprawy polityki publicznej odgrywały zawsze istotną rolę, choć były analizowane w ramach różnych obszarów nauki. Próbę instytucjonalizacji badań nad politykami publicznymi podjął Jerzy Woźnicki (2012: 135). Podejmując przy tym próbę zdefiniowania przedmiotu badań nad polityką publiczną, wskazał, że obejmuje ona „rządzenie i zarządzanie na różnych poziomach (międzynarodowym, narodowym, regionalnym lub innym lokalnym) i relacje między nimi w odniesieniu do wszystkich spraw i problemów uznawanych za publiczne. W szczególności dotyczy to spraw i problemów o charakterze ustrojowym, politycznym, gospodarczym, społecznym i socjalnym". Trudności z precyzyjnym zdefiniowaniem polityki publicznej wynikają ze złożoności problematyki, nakładania się wielu zdarzeń, aspektów, wymiarów i zależności. Niemal każdy problem publiczny można analizować pod różnym kątem i niekiedy trudno ustalić, a na pewno uzgodnić, co jest przyczyną, a co skutkiem (por. Zybała 2012).

W XIX wieku mecenat nad nauką zaczął się stopniowo zmieniać w politykę naukową, a administracja państwowa zaczęła odgrywać dominującą rolę w obszarze nauki, ze szczególnym uwzględnieniem szkolnictwa wyższego. Towarzyszył temu proces polegający na formułowaniu oraz implementacji politycznych celów w wyniku interakcji między aktorami instytucjonalnymi, politykami, administracją, ciałami buforowymi (Jabłecka 2009: 9) oraz środowiskiem akademickim. Upaństwowienie uczelni, a więc włączenie ich do sfery bezpośrednich działań władzy publicznej, spowodowało, że wrażliwa na ideologiczne fluktuacje polityka publiczna zaczęła bezpośrednio wpływać na model i funkcjonowanie szkolnictwa wyższego. To znaczy, że toczone w drugiej połowie XX wieku intensywne spory ideologiczne o kształt państwa, zakres i sposób działania władzy, które miały charakter ponadlokalny, nie tylko tworzyły teoretyczne modele (np. państwa opiekuńczego), szybko rozprzestrzeniające się w przestrzeni transnarodowej, ale także upowszechniały wraz z nimi modele polityki wobec szkolnictwa wyższego niezależnie od ukształtowanych przez wieki odmiennych tradycji. O ile uni-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wersytety funkcjonowały w specyficznych narodowych uwarunkowaniach instytucjonalnych, stworzonych przez wielowiekową tradycję, wskutek czego ich relacje z władzami różniły się w zależności od kraju, o tyle włączenie szkół wyższych do polityki publicznej spowodowało jej stopniowe upodabnianie – nawet w krajach o znacząco odmiennej tradycji akademickiej.

Inkorporacja szkół wyższych do polityki publicznej miała jeszcze jedną istotną konsekwencję – głównym inicjatorem lub też głównym aktorem zmian w tym obszarze stało się państwo, a one same przybierały kształt reform (Jabłecka 2002). Problem modeli przemian w szkolnictwie wyższym, w tym problem reform, jest zagadnieniem szeroko dyskutowanym (Kogan et al. 2006), ale należy odnotować – co podkreśla Jussi Välimaa (2005: 246) – że w literaturze przedmiotu istnieje sporo terminologicznych nieścisłości oraz zasadnicza konfuzja terminologiczna dotycząca terminów „zmiana" i „reforma", która po części wynika z niejednoznaczności translacyjnych, przez co zakresy znaczeniowe nie są precyzyjnie określone. *Lingua franca* badań nad szkolnictwem wyższym to język angielski, w którym jest prowadzony dyskurs głównego nurtu, a publikacje w językach narodowych – jako istotne dla lokalnej dyskusji czy oddziaływania na szkolnictwo wyższe – mają charakter uzupełniający. Niemniej równoległość dyskursów i wzajemne przenikanie się różnych tradycji językowych powodują problemy ostrości języka oraz precyzyjności stosowanych terminów. Dlatego na potrzeby tego studium, za Välimaa (2005: 247), „reformy" będą definiowane jako działania o charakterze intencjonalnym, zmierzające do zmian, które są bezpośrednią albo pośrednią konsekwencją działań politycznych. Innymi słowy, „reforma" zakłada celowość zachodzących zmian, ich (początkową) intencjonalność oraz sterowanie procesem zmian w trakcie implementacji. Trzeba jednak dodać, że problem z odróżnieniem reform od zmian w szkolnictwie wyższym nie jest wyłącznie kwestią terminologiczną, ale przede wszystkim kwestią specyfiki środowiska, jego rozproszonej autonomii, wewnętrznej złożoności i wielowymiarowości. Dodatkowo – jak pisał Clark (1986) – przemiany (*reforms and*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

innovations) przenikają do świata szkolnictwa wyższego niemal niezauważalnie, stając się jego immanentną cechą. Clark twierdził, że „nie sposób rozdzielić badań nad zmianami w szkolnictwie wyższym od badań nad jego strukturą oraz tradycją" (1983: 237). Trudna wydaje się również ocena zmian zachodzących w szkolnictwie wyższym – czy są one bezpośrednio wynikiem reform (intencjonalnych działań odgórnych), czy też reakcją na nie. Maurice Kogan, Marianne Bauer, Ivar Bleiklie i Mary Henkel (2000: 30) zauważyli, że

> proces zmian na poziomie polityki publicznej, w szkołach wyższych czy środowiskach związanych z poszczególnymi grupami nauk jest tylko częściowo koordynowany. Implikacją takiego rozumowania jest to, że zmiany w tych obszarach są jak ruchy tektoniczne niesione przez różne siły. Z tego powodu nadal w dużej mierze pozostaje nierozstrzygnięte, w jakim stopniu reformy na poziomie polityki publicznej wpływają na funkcjonowanie instytucji czy na środowisko akademickie. To zależy od stopnia akceptacji tych zmian, ich zasadności i adaptacji do instytucji i praktyk akademickich.

W szkolnictwie wyższym reformy dotyczą przede wszystkim zmian w regulacjach oraz sposobie finansowania, na co państwo może mieć bezpośredni wpływ, choć sam proces opracowywania zmian regulacyjnych jest złożony i wymaga zaangażowania pozostałych interesariuszy, wbrew którym reformowanie nauki i szkolnictwa wyższego staje się niezmiernie trudne, a nawet niemożliwe. Termin „interesariusze" wywodzi się z literatury biznesu i odwołuje się do społecznej odpowiedzialności firmy, wykraczającej poza klasyczne zobowiązania wobec udziałowców (ang. *stakeholders*). Freeman (1984) zdefiniował to pojęcie jako grupy jednostek, które mogą wywierać realny wpływ lub na które może oddziaływać firma (instytucja) w procesie osiągania celów. Wprowadzenie terminu „interesariusze", zarówno do sfery biznesu, jak i do myślenia o uniwersytetach, wiązało się z budowaniem silniejszych i bardziej trwałych relacji z otoczeniem zewnętrznym.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Guy Neave (2003) zwrócił uwagę na pojawienie się w systemach szkolnictwa wyższego krajów Europy Zachodniej „społeczeństwa interesariuszy" (ang. *stakeholder society*), które wywodzi się z anglosaskiego postrzegania uczelni oraz ich związków z otoczeniem. W kontynentalnej części Europy, zarówno według tradycji napoleońskiej, jak i humboldtowskiej, to państwo, jako nadrzędna forma ogólnospołecznego interesu, otaczało uniwersytety parasolem ochronnym, odgradzając je od świata zewnętrznego, zwłaszcza od wpływów interesariuszy. Jak stwierdził Neave (2003: 28): „było to rozwiązanie oparte na przekonaniu, że gdyby interesy indywidualne (czy też partykularne) mogły bezpośrednio wpływać na uniwersytety, stałyby się realnym zagrożeniem dla całkowitego zaangażowania się szkół wyższych w zadania związane z kształceniem i działalnością naukową". Zgodnie z tradycją kontynentalną utrzymywanie bezpośrednich relacji ze światem handlu i przemysłu czy też aktorami społecznymi (lokalną społecznością) było bowiem niekorzystne, a wręcz szkodliwe dla uczelni. Stało to w opozycji do tradycji anglosaskiej, która zakładała „bezpośrednią relację między poszczególnymi instytucjami a interesami zewnętrznych interesariuszy" (Neave 2003: 28). Decyzja o tym, kto ma status interesariusza, należała wyłącznie do instytucji akademickiej.

Głównym procesem zmierzającym do wykształcenia społeczeństwa interesariuszy było umasowienie szkolnictwa wyższego, co bezpośrednio przekładało się na poszerzenie grona osób oraz instytucji współodpowiedzialnych za funkcjonowanie szkolnictwa wyższego.. W krajach europejskich do 1968 roku o losach uczelni decydowała oligarchia akademicka (profesura), po rewolcie studenckiej do głosu zostali dopuszczeni również młodsi pracownicy naukowi, administracja, a zwłaszcza studenci. Pierwszy etap transformacji w kierunku stworzenia społeczeństwa interesariuszy polegał zatem na wykształceniu się wewnętrznych interesariuszy – na identyfikacji w wewnętrznych systemach zarządzania różnorodności środowiska akademickiego (w formie „uniwersytetu demokratycznego"), czyli na wprowadzaniu przez

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

władze państwowe nowego typu równowagi między głównymi interesariuszami wewnętrznymi.

Drugi etap polegał na sprowadzeniu roli studentów do bycia klientami czy konsumentami, którzy nie tyle byli uznawani za wyrazicieli popytu (co miało już miejsce w procesie umasowienia), ile poprzez własne indywidualne decyzje edukacyjne mieli uzyskać możliwość wywierania wpływu na konserwatywne uczelnie w zakresie struktury i treści kształcenia. Jak zauważył Neave (2003: 33), „władze państwowe […] próbowały przekazać studentom i ich rodzicom, że środki publiczne – prawdopodobnie po raz pierwszy od upadku bolońskiego modelu uczelni – miały służyć jako główny instrument wymuszający reorientację zdolności adaptacyjnych i wrażliwość instytucji na potrzeby jednostki". W ten sposób studenci stali się pierwszą grupą zewnętrznych interesariuszy, która jednocześnie rozpoczęła demontaż gwarantowanego przez państwo parasola ochronnego nad uczelniami.

W miejsce odpowiedzialności przed obywatelami (których zbiorową wolę reprezentowało państwo) uczelnie miały wprowadzić sieć relacji z zewnętrznymi grupami interesów, w pierwszej kolejności jako pracodawcami, ale również jako producentami czy usługodawcami. Multiplikacja interesariuszy dokonała się także po stronie publicznej, która była tradycyjnie reprezentowana przez naczelnego interesariusza: władzę centralną. Nastąpiło różnicowanie interesów oraz interesariuszy, związane z regionalizacją władzy, a także strumieni finansowania szkolnictwa wyższego. Z jednej strony, część zadań w zakresie finansowania przejęły rządowe agencje, często o statusie QUANGO (*Quasi Autonomous Non-Governmental Organisation*)[1], mające możliwość definiowania zasad i strumieni finansowania, a z drugiej – regionalizacja władzy doprowadziła do pionowego rozwarstwienia ośrodków władzy (oraz finansowania), w wyniku czego zwięk-

[1] Formalna definicja autorstwa Oonagh Gaya jest udostępniona na stronach brytyjskiego parlamentu, http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/key_issues/Key-Issues-Quangos.pdf.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

szyła się liczba podmiotów politycznych pełniących funkcję interesariuszy. Uczelnie zostały zmuszone do budowania bliskich relacji nie tylko z wieloma różnymi podmiotami prywatnymi, ale także publicznymi, z których każdy (do pewnego stopnia) ma możliwość formułowania własnych postulatów. Implikuje to konieczność funkcjonowania w niezwykle złożonym środowisku, w którym poza państwem (władzą centralną), wolnym rynkiem oraz oligarchią akademicką (por. Clark 1986) oczekiwania wobec uczelni demonstruje również szeroki wachlarz interesariuszy, wobec których muszą one być w pełni rozliczalne (ang. *accountable*). W wielu krajach europejskich uczelnie – wzorem modelu anglosaskiego – mają nad sobą rady powiernicze lub inne ciała nadzorcze (o różnym zakresie kompetencji), w których zasiadają przedstawiciele zewnętrznych interesariuszy. Ich obecność jest również dostrzegalna na poziomie systemowym, wchodzą bowiem w skład organizacji zajmujących się akredytacją lub ewaluacją jakości programów kształcenia (np. pracodawcy, przedstawiciele korporacji, władz regionu).

Doświadczenia we wprowadzaniu reform w tym obszarze – głównie w krajach europejskich: w Portugalii (Neave, Amaral 2012), w Hiszpanii (Mora 2001), we Francji (Chevalier 2001), w Holandii (De Boer, File 2011), w Austrii (Pechar 1998), w Wielkiej Brytanii (Scott 1995), w Niemczech (Enders 2001), w Finlandii (Välimaa 2005), na Bałkanach (Oprean 2007; Zgaga et al. 2013) czy w Polsce (Kwiek 2014a), lecz również w takich krajach, jak: RPA (Maassen, Cloete 2006), Australia (Marginson 1997b) czy USA (El-Khawas 2005), wskazują, że proces reformowania szkolnictwa wyższego jest zjawiskiem długotrwałym i złożonym. Wprawdzie jego dynamika różni się w poszczególnych krajach, ale na poziomie systemowym możliwe jest wyodrębnienie kilku faz podejścia określanego mianem podręcznikowego (ang. *textbook approach*) (Anderson 1975; Nakamura 1987):

a) wyznaczenie celów (*agenda setting*),
b) wpisanie ich w język legislacji (*policy formulation*),
c) implementacja (*implementation*),
d) ewaluacja (*evaluation*).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

W pierwszej fazie – wyznaczenie strategicznych celów politycznych (ang. *agenda setting*), władza określa plan działania, przy czym w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego tradycyjnie cele reform oraz ich hierarchię negocjuje się w procesie konsultacji (formalnych i nieformalnych) ze wszystkimi lub jedynie głównymi interesariuszami. Podczas tworzenia polityki istotne jest włączenie interesariuszy, które umożliwia budowanie szerokiej koalicji sprzymierzeńców podzielających przekonanie o konieczności osiągnięcia określonych celów, a także pozwala na antycypację głównych źródeł oporu. Przeobrażenia w polityce publicznej nie następują bez politycznych przetargów, czy wręcz batalii. Inicjowanie zmian w polityce publicznej, proces implementacji reform i tworzenie nowej polityki są bowiem trudnym wyzwaniem, które napotyka również skrajnie wrogie reakcje, a nawet działania sabotujące (Trader-Leigh 2002). „Jest niezwykle trudnym tworzyć politykę publiczną, która dobrze prezentuje się na papierze. Znacznie trudniej, aby formułować ją w języku miło brzmiącym dla polityków oraz wyborców, przed którymi odpowiadają. Jednak zdecydowanie najtrudniej jest wprowadzać w życie reformy w ten sposób, żeby uszczęśliwiały kogokolwiek, włączając w to ich potencjalnych beneficjentów" Bardach (1977: 3). Należy zdawać sobie sprawę z tego, że cele polityczne często są formułowane bez wiedzy o wynikających z nich konsekwencjach, a decyzje polityczne nie zawsze są racjonalne. Wprawdzie klasyczna teoria racjonalnego wyboru (Dunleavy, O'Leary 1987) zakłada, że aktorzy mają pełną wiedzę o decyzjach, o istniejących alternatywach, jednak w polityce publicznej decyzje rzadko są podejmowane samodzielnie przez jednostki. Zwykle stanowią one wynik interakcji wielu aktorów, ścierania się wyznawanych przez nich wartości, interesów oraz celów, czego efektem jest konstatacja Sveina Kyvika (2005: 81) wyrażającego „daleko posunięty sceptycyzm co do możliwości stworzenia »całościowej teorii skutecznej implementacji politycznych priorytetów«, a nawet stworzenia listy czynników prowadzących do osiągnięcia zakładanych celów politycznych".

Druga faza – wpisanie celów w język regulacji (*policy formulation*), polega na wskazaniu instrumentarium umożliwiającego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

osiągnięcie wyznaczonych wcześniej celów. Innymi słowy, na tym etapie następuje konceptualizacja, a następnie operacjonalizacja celów politycznych – wyznaczanych przez polityków przy pomocy ekspertów – i przełożenie ich na język regulacji. O ile polityka publiczna na poziomie celów strategicznych jest formułowana *in abstracto*, o tyle na poziomie legislacji przybiera ona formę *in concreto*. Na tym etapie ogromną rolę odgrywa aparat biurokratyczny, który obrane wcześniej cele stara się przełożyć na język konkretnych regulacji i tu powstają największe spory i kontrowersje, ponieważ konkretyzacja celów politycznych ujawnia ich różne rozumienie przez zaangażowanych w proces legislacyjny interesariuszy. Dodatkowo rozwiązania legislacyjnie zmierzają w kierunku ujednolicenia reguł funkcjonowania, co jest szczególnie trudne do realizacji w nauce i szkolnictwie wyższym, w obszarach charakteryzujących się silnym (i głęboko zakorzenionym) zróżnicowaniem. Dotyczy to zarówno zróżnicowania na poziomie instytucjonalnym, jak i na poziomie poszczególnych obszarów nauki. Egzemplifikacją tych zjawisk mogą być próby wprowadzenia jednolitych regulacji (i towarzyszące im ogromne napięcia) w całym obszarze nauki i szkolnictwa wyższego w postaci kompleksowej oceny działalności jednostek naukowych w Polsce w oparciu o wspólne kryteria ewaluacji aktywności badawczej[2]. Ujednolicenie „zasad gry" dotyczy niemal wszystkich sfer objętych polityką publiczną, ale jego konsekwencje są widoczne zwłaszcza – w silnie zróżnicowanym – obszarze nauki i edukacji wyższej. Implementacja jednolitych ram prawnych i finansowych wywołuje protesty wszystkich tych zespołów badawczych, których wyjątkowość (nieszablonowość) nie mieści się w odgórnie nakreślonych (wspólnych) ramach.

Trzecią fazą jest proces implementacji (*implementation*), w wyniku którego wyznaczone przez polityków cele, przełożone już na język regulacji prawnych, zostają wprowadzone w życie. Proces implementacji zmian w szkolnictwie wyższym początko-

[2] Dotyczy to jednak tylko tych jednostek, które ubiegają się o dotacje na badania statutowe.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wo traktowano mechanistycznie, dominował odgórny, biurokratyczny sposób wprowadzania zmian (*top-down model*) (van Meter, van Horn 1975; Sabatier, Mazmanian 1979). Ten model został jednak skrytykowany przez Ladislava Cerycha i Paula Sabatiera (1986) w pracy *Great Expectations and Mixed Performance: The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*. Opierając się na analizie procesu implementacji reform w szkolnictwie wyższym krajów europejskich, ukazali oni daleko idące ograniczenia i niedoskonałości funkcjonowania odgórnie wprowadzanych zmian (*top-down model*) w warunkach autonomicznego i silnie zinstytucjonalizowanego środowiska. Inicjatorem zmian w szkolnictwie wyższym jest wprawdzie rząd, ale w odróżnieniu od służby zdrowia, policji czy administracji państwowej ich implementacja następuje w autonomicznym środowisku, w którym funkcjonuje wielu aktorów oraz istnieją głęboko zakorzenione tradycje prowadzenia polityki deliberatywnej z udziałem niezależnych ciał eksperckich czy pomostowych. Proces implementacji zmian w szkolnictwie wyższym wymaga zatem włączenia do niego środowiska naukowego, które przy pewnym poziomie mobilizacji jest w stanie skutecznie ignorować zmiany[3]. Wśród badaczy szkolnictwa wyższego panuje powszechna zgoda co do tego, że reformatorzy muszą się zmierzyć z ogromną inercją na każdym etapie procesu wprowadzania zmian, ale proces implementacji jest ostatnią fazą, w której możliwe jest zatrzymanie, obstrukcja lub ograniczenie zakresu proponowanych zmian. Dotychczasowe badania nad reformami szkolnictwa wyższego powadzone przez Harry'ego de Boera, Jürgena Endersa i Uwe Schimanka (2007) wskazują, że proces ich implementacji nie może być traktowany jako zabieg czysto technokratyczny. Przeciwnie, nawet na ostatnim etapie można zastopować reformy czy choćby je skutecznie opóźniać, co czyni cały proces implementacji długotrwałym i kosztownym. Co więcej, w fazie implementacji

[3] Przykładem takiego zachowania jest opór polskich uczelni publicznych wobec projektu wprowadzenia umów dla studentów na studiach stacjonarnych. Uczelnie zrzeszone w KRASP skutecznie bojkotowały zmiany, z których ostatecznie rząd się wycofał.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

uaktywniają się nie tylko oponenci reform, ale również grupy i podmioty, które nie uczestniczyły w żadnym etapie procesu ich współtworzenia.

Generalnie włączenie szkół wyższych w obszar polityki publicznej istotnie zmieniło kontekst ich funkcjonowania. Początkowo jako instytucje autonomiczne i zakorzenione w tradycji nie podlegały częstym i gwałtownym zmianom, ale wraz z ich stopniowym upaństwowieniem uczelnie stały się coraz bardziej podatne na działania – w tym działania reformatorskie – władzy publicznej. Państwo inicjowało i delikatnie implementowało zmiany w obszarze szkolnictwa wyższego, ale jednocześnie gwarantowało stabilne środowisko instytucjonalne oraz podmiotowe finansowanie zapewniane przez biurokratyczny aparat państwowy. Ten rodzaj relacji Marek Kwiek (2005) określił mianem „niepisanej umowy między władzą a wiedzą", która z jednej strony dawała nowe instytucjonalne możliwości ludziom nauki, a z drugiej obligowała ich do wspierania celów państwa opiekuńczego. Odkąd jednak uczelnie znalazły się w obrębie działań instytucji państwa, polityka publiczna wobec szkolnictwa wyższego stała się areną nieustającego konfliktu między aparatem biurokratycznym a środowiskiem naukowym o zakres i stopień ingerowania państwa w funkcjonowanie uczelni. Mimo środowiskowej niechęci, a nawet oporu, konsekwencją włączenia uczelni do polityki publicznej jest stopniowe zwiększanie wpływu państwa na funkcjonowanie szkół wyższych, przede wszystkim w sferze dydaktyki, jak również badań naukowych. Co bardziej istotne, szkolnictwo wyższe stało się integralną częścią sektora publicznego i tak jak on zaczęło ulegać politycznym fluktuacjom.

2.2. Zmiana kontekstu funkcjonowania szkolnictwa wyższego

Uniwersytety i inne uczelnie wyższe przez dekady funkcjonowały w stabilnym otoczeniu państwa opiekuńczego, co było wpisane w polityczny i ekonomiczny krajobraz XX-wiecznej Europy. Szkolnictwo wyższe stanowiło część powojennego paktu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

społecznego między państwem a uczelniami, które w zamian za gwarancje stabilnego finansowania i politycznej autonomii (w ramach murów uczelni) miały zapewniać mu „moralne i duchowe wsparcie" (Delanty 2001), krzewić kulturę narodową oraz kształcić funkcjonariuszy aparatu biurokratycznego, a później całego sektora publicznego. W Europie Zachodniej ekspansja szkolnictwa wyższego nastąpiła na fali egalitarnej ideologii, wzrostu aspiracji edukacyjnych oraz spontanicznej powojennej solidarności, które opierały się na przekonaniu, że nikt nie powinien być pozbawiany dobrodziejstw państwa (opiekuńczego). Wzrost liczby studentów był częścią szerszego procesu upowszechniania edukacji elementarnej, stanowiącego jeden z fundamentów państwa opiekuńczego, budowanego według koncepcji Williama Beveridge'a (1942) i w oparciu o model gospodarki Johna Maynarda Keynesa (2011). Towarzyszył temu wzrost aspiracji edukacyjnych powojennego pokolenia *baby boomu*.

Ekspansja szkolnictwa wyższego stała się więc centralnym elementem powojennego porządku społecznego stworzonego na fundamentach państwa opiekuńczego, które upatrując w edukacji dobro publiczne, starało się zagwarantować możliwie szeroki dostęp do niego – zwłaszcza tym, którzy ze względu na ograniczone zasoby finansowe lub pochodzenie społeczne byli z niego uprzednio wykluczeni. Powojenna atmosfera społecznej solidarności sprzyjała upowszechnianiu kształcenia wyższego. W Stanach Zjednoczonych po zakończeniu II wojny światowej umasowienie nastąpiło również w wyniku ustawy *The Servicemen's Readjustment Act* z 1944 roku (bardziej znana jako GI Bill), która umożliwiała wracającym z frontu weteranom wojennym bezpłatną edukację na poziomie wyższym. W Europie wzrostowi liczby studentów towarzyszył proces dywersyfikacji szkolnictwa wyższego (Wójcicka 2002). Jego efektem było powstanie wielu nowych uczelni, a zwłaszcza rozwój sektora zawodowego szkolnictwa wyższego (Clark 1986; Brennan et al. 1996). Na kontynencie europejskim – pomimo różnic w poszczególnych krajach – szkolnictwo wyższe było wpisane w rozbudowany aparat biurokratyczny tworzącego się państwa opiekuńczego, który jednak

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

zaczął się „trząść w posadach" już w drugiej połowie lat 60. XX wieku w obliczu gwałtownie rosnącej liczby studentów. Wprawdzie instytucjonalne fundamenty państwa opiekuńczego nie zostały naruszone, ale wzrost liczby studentów spowodował, że szkolnictwo wyższe stało się zbyt ważne, aby mogło dalej funkcjonować gdzieś na uboczu – w oderwaniu od bieżących potrzeb społecznych i gospodarczych. Uczelnie mogły pozostawać autonomiczne tak długo, jak długo wydatki na szkolnictwo wyższe były budżetowo nieznaczące, a wytwory szkolnictwa wyższego nie miały większego wpływu na społeczeństwo, a przede wszystkim na gospodarkę.

Tym samym osłabiony został tradycyjny pakt między społeczeństwem a uczelniami, w ramach którego państwo zasadniczo nie ingerowało w wewnętrzne sprawy szkół wyższych, pozostawiając je w gestii uczonych (Gornitzka et al. 2007). Był on charakterystyczny szczególnie dla krajów o tradycji humboldtowskiej, ale istniał również w krajach o innej tradycji, także napoleońskiej. Nawet jeśli – tak jak w Holandii – do rad powierniczych uczelni należeli przedstawiciele władzy publicznej, to w praktyce byli oni bardziej reprezentantami interesów danej uczelni na szczeblu rządowym niż odwrotnie (de Boer, File 2011). Kwiek (2005: 328) podkreślił, że stabilne warunki funkcjonowania szkolnictwa wyższego w okresie powojennym (do połowy lat 70.) wiązały się bezpośrednio z rozkwitem państwa opiekuńczego w Europie, które gwarantowało przede wszystkim solidne podstawy ekonomiczne. W konstrukcji powojennego porządku polityczno-gospodarczego szkolnictwo wyższe odgrywało niezwykle istotną rolę – stąd rosnąca liczba studentów, uczelni, a także publicznych nakładów na badania naukowe i kształcenie (w tym również na poziomie wyższym). Koniec lat 60. oznaczał dla europejskiego szkolnictwa wyższego powolny zmierzch okresu tradycyjnej polityki wobec szkolnictwa wyższego (Antonowicz 2005) i przejście do modelu biurokratycznego, który wprawdzie gwarantował uczelniom stabilność funkcjonowania, ale rosnąca liczba studentów i nakładów na szkolnictwo wyższe spowodowała, że władza publiczna zaczęła powoli formułować oczekiwania co

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

do kierunków kształcenia i badań naukowych. Powojenny społeczny kontrakt (Pierson 2001) był silnie związany z modelem społeczeństwa industrialnego, osadzonego w strukturach państw narodowych, ale przede wszystkim opartego na industrialnych (ukierunkowanych na eksploatację zasobów naturalnych) gospodarkach, w których to państwo było właścicielem dużej części podmiotów gospodarczych.

Stopniowo jednak kontekst funkcjonowania szkolnictwa wyższego zaczął się zmieniać, co było związane z narastającym od lat 60. kryzysem państwa opiekuńczego. Tym samym rozpoczął się okres intensywnych przemian w szkolnictwie wyższym, wynikających z jego umasowienia (Trow 1970), urynkowienia wiedzy (Bell 2008 [1973]), komercjalizacji wiedzy (Slaughter, Leslie 1997), a także umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego (van der Wende 2010). Procesy te spowodowały, że szkolnictwo wyższe nie mogło dalej funkcjonować na marginesie życia społecznego i gospodarczego, stało się bowiem zbyt ważną jego częścią. Przez pierwsze dekady XX wieku stabilność warunków była wpisana w istnienie szkolnictwa wyższego, a władze publiczne pozostawiały uczelniom szeroką autonomię w definiowaniu i osiąganiu wyznaczonych celów. Pakt społeczny między uczelniami i państwem został jednostronnie wypowiedziany przez agendy administracyjne państwa, które zaczęły rościć sobie prawa do współdecydowania o sposobach funkcjonowania szkolnictwa wyższego, zwłaszcza w zakresie kształcenia i badań naukowych. Jak zauważył Kwiek (2006: 234), „powojenny model państwa opiekuńczego funkcjonował tak długo, jak długo europejskie gospodarki się rozwijały i były relatywnie zamknięte". Pod koniec lat 60. pojawiły się jednak pierwsze objawy kryzysu państwa opiekuńczego, osłabła jego społeczna legitymizacja, a gospodarki zamknięte w granicach państwowych zaczęły ulegać rosnącej sile procesów globalizacyjnych. Zwiastowało to powolny zmierzch epoki autonomii i bezpieczeństwa szkolnictwa wyższego, a co za tym idzie – stabilnych, czy wręcz statycznych warunków jego funkcjonowania, które były wpisane w ów społeczny pakt. Innymi słowy, w latach 60. w krajach Europy Zachodniej zaczął się

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

zmieniać społeczno-polityczny kontekst funkcjonowania szkolnictwa wyższego, a integralną częścią tych przeobrażeń było zwiększenie zainteresowania władzy publicznej szkolnictwem wyższym, zwłaszcza sferą kształcenia, wprowadzenie biurokratycznego modelu polityki wobec szkolnictwa wyższego (Antonowicz 2005) oraz włączenie tej sfery w obszar działań władzy publicznej metodami administracyjnymi. Bezpośrednią przyczynę tych zmian stanowiło przejście od małego (w sensie liczby studentów, pracowników, uczelni), elitarnego modelu szkolnictwa wyższego (w zasadzie – autonomicznie funkcjonujących uczelni), którego zadaniem było przede wszystkim kształcenie elit poprzez przekazywanie wiedzy ogólnej oraz rozwijanie ich kompetencji kulturowych, do modelu powszechnego kształcenia na poziomie wyższym zorientowanego na rynek pracy. Proces ten rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych już w latach 20. XX wieku, ale Europę (Zachodnią) objął dopiero w latach 50. i 60.

Martin Trow (1972), analizując ten proces, wyodrębnił trzy zasadnicze etapy umasowienia szkolnictwa wyższego w zależności od stopnia „nasycenia" studentów wśród osób uprawnionych do studiowania. Wyróżnił tym samym trzy modele systemu szkolnictwa wyższego: elitarny, masowy i powszechny. Korzystając z typologii Trowa i dokonując pewnej generalizacji wszystkich modeli, można traktować poszczególne etapy jako stopniową ekspansję kształcenia na poziomie wyższym i – przy uwzględnieniu różnic narodowych w tym procesie – ewolucję od modelu elitarnego do modelu powszechnego. Z perspektywy czasu można powiedzieć, że proces umasowienia szkolnictwa wyższego miał niemal powszechny charakter i objął prawie wszystkie kraje z wyjątkiem rejonu Afryki Subsaharyjskiej, a u jego podstaw legły silne wpływy ideologii kapitału społecznego, która upatrywała w wiedzy i kompetencjach największą szansę rozwoju ekonomicznego, ograniczenia bezrobocia oraz zmniejszania się społecznych nierówności (Schultz 1963; Becker 1964). Jak stwierdziła Maria Wójcicka (2002: 29), odnosząc się do zmian w latach 60., „oprócz rozwoju ilościowego (nowe uniwersytety) można było zaobserwować krystalizowanie się koncepcji

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

tworzenia rynku edukacyjnego: wyższe szkoły zawodowe miały być konkurencją dla uniwersytetów, a potrzebę ich powołania tłumaczono względami ekonomicznymi oraz zapotrzebowaniem na kadrę techniczną średniego poziomu". Niewątpliwie rosnąca liczba studentów powodowała wzrost wydatków publicznych, który starano się ograniczyć, tworząc sektor pozauniwersytecki (wyższe szkoły zawodowe). Utrzymanie uczelni zawodowych wymagało mniejszych nakładów publicznych ze względu na niewielki udział środków przeznaczanych na badania oraz niższe uposażenie kadry, która przede wszystkim prowadziła zajęcia dydaktyczne ze studentami (Jallade 1992).

Proces umasowienia szkolnictwa wyższego wprowadził głębokie zmiany w jego funkcjonowaniu, nie tylko uzależniając je finansowo od instytucji państwa (co faktycznie nastąpiło dużo wcześniej), ale także otwierając na bezpośrednią ingerencję władzy publicznej, która definiowała kierunki kształcenia i treści zawarte w programach nauczania oraz prowadziła politykę w zakresie ustalania liczbę studentów kształconych na poszczególnych kierunkach (*numerus clausus*). Im bardziej państwo angażowało się finansowo, a także im większe były społeczno-ekonomiczne konsekwencje funkcjonowania szkolnictwa wyższego dla społeczeństwa, tym bardziej władza publiczna aspirowała do tego, aby mieć wpływ na działalność uczelni. Szkoły wyższe – zwłaszcza stare renomowane uniwersytety – stawiały opór próbom ich instrumentalnego wykorzystywania, dlatego w wielu europejskich krajach (np. w Norwegii, por. Musiał 2013) utworzono suplementarny sektor zawodowego szkolnictwa wyższego, który był ukierunkowany wyłącznie na prowadzenie kształcenia, zwłaszcza w obszarach technicznych, nauczycielskich czy w zakresie (pozalekarskiej) opieki medycznej. Niemniej jednak zwiększała się polityczna presja na instytucje akademickie, od których oczekiwano, że poza pełnieniem tradycyjnej funkcji kształtowania elit będą w stanie dostosować się do zmieniającej się rzeczywistości politycznej i gospodarczej, w tym otworzyć się na kształcenie większej liczby studentów spoza klasy średniej. Był to zarazem zmierzch szkolnictwa wyższego jako obszaru uprzywilejowa-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nego, którego wyjątkowość ugruntowana tradycją akademicką gwarantowała mu szeroką autonomię i szczególne traktowanie przez władze publiczne, zwłaszcza w kontekście podmiotowego finansowania. Instrumentalne podejście do szkolnictwa wyższego stało się fenomenem drugiej połowy XX wieku, na co zwrócił uwagę Kwiek (2010: 20), pisząc, że wiązało się to z „przeformułowaniem, jeśli nie wręcz zakwestionowaniem, tradycyjnych, nowoczesnych ról społecznych uniwersytetu (zwłaszcza ról wynikających z wersji rozpowszechnionych na kontynencie europejskim, które zostały następnie spopularyzowane w różnych częściach świata – w tym niemieckiej wersji humboldtowskiej i francuskiej wersji napoleońskiej z początku XIX wieku)". Tendencja ta zostało dodatkowo wzmocniona w XXI wieku przez strategię lizbońską (przyjętą w 2000 roku), która *expressis verbis* przypisywała uczelniom pomocniczą rolę w działaniach na rzecz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

Na kwestię zmiany społecznej roli szkolnictwa wyższego zwróciła uwagę Patrycja Gumport (2000), odwołując się do dorobku amerykańskiego socjologa Jonathana Turnera (1997), który twierdził, że historia społeczna jest w istocie historią powolnej ewolucji instytucji społecznych o stabilnych strukturach, normach, standardach i kryteriach właściwego oraz niewłaściwego zachowania. Przykładem turnerowskiej instytucji jest szkolnictwo wyższe (Meyer et al. 2007), które „jako instytucja społeczna może być postrzegane jako zorganizowana działalność, która utrzymuje, reprodukuje i adaptuje się do tego, aby implementować dominujące wartości, które zostały ustrukturalizowane przez społeczeństwo" (Gumport 2000). Ewolucja instytucji szkolnictwa wyższego wynikała ze zmieniających się imperatywów instytucjonalnych, którym przypisywano dodatkowo funkcje społeczne. Ich liczba stale się poszerza o równie ważne funkcje ekonomiczne związane z rozwojem kapitału ludzkiego, edukacyjną selekcyjność (Arrow 1973), dystrybucję kredencjałów (Collins 1979), a w ostatniej dekadzie komercjalizację i wdrożenia wyników badań naukowych (Gibbons et al. 1994; Nowotny et al. 2001).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Od zakończenia II wojny światowej przemiany w szkolnictwie wyższym są stymulowane rosnącą liczbą przypisywanych mu zadań. W efekcie tego – jak podkreśliła Gumport (2000: 74) – zmieniła się definicja szkolnictwa wyższego, które współcześnie jest postrzegane przede wszystkim jako instytucja odpowiedzialna za rozwój kapitału ludzkiego. Wprawdzie europejskie uczelnie (poza angielskimi i szkockimi) od okresu oświecenia były silnie związane z instytucjami państwa narodowego, ale w warunkach kształcenia masowego, czy wręcz powszechnego, na poziomie wyższym, a zwłaszcza wobec znaczącego wzrostu publicznych nakładów na szkolnictwo wyższe – państwo (władza publiczna) nie mogło pozostać bez wpływu na strukturę kształcenia, a w kolejnych latach również na kierunek prowadzonych badań naukowych. Konsekwencją procesu ekspansji szkolnictwa wyższego było włączenie go do szeroko definiowanej polityki publicznej, w ramach której nastąpiło podporządkowanie go celom społecznym i ekonomicznym. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na fakt, że szkolnictwa wyższego nie traktowano już jako instytucji społecznej mającej własne cele, stało się ono bowiem instrumentem służącym do realizacji zadań wyznaczanych mu odgórnie, głównie przez władze publiczne. W latach 60. XX wieku zaczęto odchodzić od instytucjonalnego postrzegania uczelni czy szkolnictwa wyższego na rzecz perspektywy instrumentalnej, która współcześnie dominuje. Proces ten zachodzi obecnie w zasadzie na całym świecie, również w Wielkiej Brytanii, gdzie tradycja autonomii akademickiej i nieingerencji władz państwowych jest najbardziej ugruntowana. Wskazał na to Peter Scott (1995), który analizując przemiany w brytyjskim szkolnictwie wyższym, określił to zjawisko jako „zanik szczególnego statusu" (ang. *erosion of exceptionalism*).

Umasowienie szkolnictwa wyższego, standaryzacja kształcenia, wprowadzenie wewnętrznej konkurencji między uczelniami (zwłaszcza w kontekście minimalizacji kosztów kształcenia), a wreszcie podniesienie wyższych szkół zawodowych (określanych mianem politechnik) do rangi uniwersytetów – to wszystko spowodowało, że instytucje akademickie, tradycyjnie uznawane

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

za elitarne, stały się elementem systemu szkolnictwa wyższego, a system – częścią sektora publicznego. Władze publiczne, dostrzegając znaczenie szkolnictwa wyższego dla gospodarki i społeczeństwa, nie chciały, żeby uczelnie same wyznaczały sobie cele funkcjonowania. Instrumentalizacja szkolnictwa wyższego nastąpiła więc – paradoksalnie – w wyniku wzrostu jego roli politycznej, społecznej, a zwłaszcza gospodarczej.

Konsekwencją tego było przekonanie, że uczelni nie powinna wiązać jedynie profesjonalna odpowiedzialność (ang. *accountability*) wobec środowiska naukowego, ale również – a może przede wszystkim – powinny one odpowiadać przed społeczeństwem. Państwo powinno więc mieć możliwość oceny sposobu funkcjonowania uczelni w kontekście osiągania przez nie celów polityki publicznej. Ingerencja państwa dotyczyła szczególnie edukacyjnego wymiaru funkcjonowania szkół wyższych, a zwłaszcza społecznej struktury studentów. Była ona charakterystyczna dla wielu krajów (również Polski), w tym USA (Cahn 2002; Anderson 2004; Kellough 2006). Jej istota – w zależności od kraju – sprowadzała się do pozytywnej dyskryminacji osób pochodzących ze środowisk nieproporcjonalnie reprezentowanych w strukturze studentów. Ze względów rasowych, etnicznych, terytorialnych czy klasowych były one uprzywilejowane w procesie rekrutacji. Akcja afirmatywna w USA okazała się niezwykle głośną inicjatywą polityczną, ale w Europie podejmowano znacznie więcej podobnych działań. Wszędzie budziła ona ogromne kontrowersje (Merritt, Reskin 1997; Cohen, Sterba 2003), odebrała bowiem uczelniom możliwość przyjmowania najlepszych kandydatów i kierowania się przy tym wyłącznie kryteriami merytorycznymi (prawdopodobnie chodziło bardziej o przyjmowanie kandydatów według kryteriów, które uczelnie same sobie ustalą bez ingerencji z zewnątrz). Wcześniej obowiązywał wspomniany już *The Servicemen's Readjustment Act* (1944), który umożliwił ponad 2 mln amerykańskich weteranów wojennych naukę na uniwersytetach i w college'ach, jednak wymiar patriotyczny (solidarnościowy) GI Bill spowodował, że akt ten nie był zasadniczo kontestowany.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Powojenny porządek gospodarczo-polityczny znacząco odmienił uwarunkowania, w których funkcjonowało szkolnictwo wyższe, a wpisujący się w ideologię państwa opiekuńczego proces umasowienia kształcenia na poziomie wyższym skłonił władze publiczne do wywierania większej presji na instytucje akademickie. Instrumentalne podejście do szkolnictwa wyższego (głównie w obszarze kształcenia) nie zostało dobrze przyjęte przez środowisko naukowe, które broniło się przed narzucanymi z zewnątrz zmianami, choć realnie obrona ta mogła jedynie opóźniać te zmiany. W wyniku umasowienia szkolnictwo wyższe stopniowo stawało się ważną częścią sektora publicznego, mimo że wcześniej znajdowało się na jego peryferiach. Zostało więc podporządkowane biurokratycznym regułom sektora publicznego (w formie biurokratycznego modelu polityki wobec uniwersytetów) (Antonowicz 2005) i objęte procesami analogicznymi do tych, które zachodziły w innych obszarach sektora publicznego, np. w ubezpieczeniach społecznych, w ochronie zdrowia, w edukacji czy kulturze. Wreszcie ostatnią, choć wcale nie najmniej ważną konsekwencją włączenia szkolnictwa wyższego do polityki publicznej było zastosowanie wobec niego alternatyw budżetowych. Jak stwierdził Kwiek (2003b: 98), wydatki publiczne są zawsze grą o sumie zero-jedynkowej, zwiększenie wydatków na jeden cel zawsze odbywa się kosztem innych. Uczelnie musiały stanąć do walki o publiczne finansowanie z innymi podmiotami sektora publicznego, takimi jak ubezpieczenia społeczne, służba zdrowia czy obronność.

2.3. Urynkowienie sektora publicznego

Pierwsze konsekwencje objęcia szkolnictwa wyższego regułami obowiązującymi również w innych obszarach sektora publicznego zaczęły się pojawiać na przełomie lat 70. i 80. XX wieku w większości krajów Europy Zachodniej – wraz z nadejściem kryzysu państwa opiekuńczego. Ogromne wydatki publiczne, nadmiernie rozbudowany aparat biurokratyczny, a także nie-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

efektywność funkcjonowania instytucji sektora publicznego spowodowały konieczność gruntownej rewizji modelu państwa opiekuńczego, który w wielu krajach Europy Zachodniej utracił społeczną legitymizację. Krytyka dotyczyła rozbudowanego instytucjonalnie, zbiurokratyzowanego, kosztownego i mało efektywnego aparatu państwowego oraz sektora publicznego. W jej wyniku został naruszony paradygmat *welfare state*, a tym samym relacje między państwem a uczelniami oparte na pakcie społecznym i niepisanym porozumieniu między wiedzą a władzą.

Kryzys państwa opiekuńczego pośrednio, ale głęboko, dotknął europejskie szkolnictwo wyższe. Oznaczało to nie tylko zmniejszenie nakładów na funkcjonowanie uczelni – co było zrozumiałe, gdyż cięcia budżetowe solidarnie obejmowały wszystkie instytucje finansowane z pieniędzy publicznych – ale przede wszystkim konieczność wprowadzenia – wzorem pozostałych części sektora publicznego – neoliberalnych reform według reguł politycznych (Trow 1996; Jabłecka 2002). Momentem przełomowym dla całego europejskiego szkolnictwa wyższego okazało się dojście do władzy Margaret Thatcher (w 1979 roku) i rozpoczęcie radykalnej reformy finansów publicznych oraz racjonalizacji wydatków budżetowych. Neoliberalny trend pojawił się w wielu krajach na całym świecie, w których wydano szereg regulacji: *Financial Management Improvement Programme* (1984) i *Program Management Budgeting* (1988) w Australii, *Public Service 2000* (1989) i *Public Service Reform Act* (1992) w Kanadzie, *Financial Management Initiative* (1982) i *Next Steps* (1988) w Wielkiej Brytanii, *State Sector Act* (1988) i *National Performance Review* (1993) w USA, *Modernization Program for the Public Sector* (1983) i *Public Sector in the Year 2000* (1991) w Danii, *Fundamental Policy of Administration Reform* (1982) w Japonii, *Public Service* (1989) we Francji, *Administrative Management Project* (1988) w Austrii, *Functionality and Efficiency of the Public Administration* (1990) we Włoszech, *Major Options Plan* (1992) w Portugalii, a nawet wprowadzonego w Grecji *Modernization of the Organization and Functioning of the Public Administration* (1991) czy *Programme of Administrative Modernization* (1992).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Kierunek neoliberalnych reform w sektorze publicznym można określić jako formę wycofywania się państwa (ang. *rolling back the frontiers of the welfare state*). Retoryka kryzysu – a w efekcie zmierzchu państwa opiekuńczego – pojawiła się w dyskusjach o państwie i polityce publicznej, a jej wymownym apogeum była publikacja raportu *The Welfare State in Crisis* (OECD 1981). Stwierdzono w nim, że „trzeba myśleć o nowych relacjach między działaniami podejmowanymi przez państwo a działaniami prywatnymi […], trzeba wzmacniać odpowiedzialność jednostek za siebie i innych" (OECD 1981: 2). W obliczu gwałtownie rosnących wydatków na cele socjalne, wydatków w sferze ubezpieczeń społecznych i służby zdrowia europejskie państwa dobrobytu musiały zrewidować strukturę wydatków publicznych i towarzyszące im priorytety. Spowodowało to istotną redefinicję kontraktu społecznego stanowiącego fundament nowoczesnego państwa opiekuńczego.

Był to symboliczny i realny kres złotej epoki ekspansji państwa opiekuńczego w Europie XX wieku. Stagnacja gospodarcza, a następnie kryzys paliwowy doprowadziły do głębokich reform sektora publicznego (Brown, Lauder 1996), w wyniku których pojawił się nowy paradygmat „państwa menadżerskiego" (ang. *managerial state*) czy „państwa ewaluacyjnego" (ang. *evaluative state*) (Neave 1998: 7). Towarzyszył mu reżim „nowego zarządzania publicznego" (ang. *New Public Management*) (Bleiklie 1998). Neoliberalne reformy zakładały wycofanie się państwa jako podmiotu świadczącego usługi publiczne oraz przypisanie mu funkcji nadzorczych i regulacyjnych. Ponadto z przyjęciem nowego modelu państwa wiązała się konieczność redefinicji roli instytucji rządowych, polegającej na oddzieleniu funkcji kierowniczej od funkcji wykonawczej. Państwo ewaluacyjne było zatem państwem minimalistycznym, opierającym się na założeniu, że tylko wolność wyboru i konkurencja mogą poprawić sytuację sektora publicznego.

Proces urynkowienia państwa, w tym wprowadzenie do sektora publicznego mechanizmów rynkowych, miał zastąpić biurokratyczną logikę *welfare state*. Symbolem neoliberalnych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

reform – również w szkolnictwie wyższym – stała się doktryna nowego zarządzania publicznego, wyznaczająca nowy kierunek polityki publicznej (Lane 2000; McLaughlin et al. 2002). Nowe zarządzanie publiczne zostało określone przez Christophera Hooda (1991), który dokonał konceptualizacji tego pojęcia, jako megatrend, nierozerwalnie związany z politycznym ruchem zmierzającym do ograniczenia obszaru działalności instytucji państwowych drogą prywatyzacji bądź quasi-prywatyzacji oraz wprowadzenia mechanizmów wolnorynkowej konkurencji do sektora publicznego. W literaturze przedmiotu trend ten jest określany – w zależności od tradycji teoretycznej – jako *managerialism* (Pollitt 1990), *market based public administration* (Lan, Rosenbloom 1992), *post bureaucratic paradigm* (Barzelay, Armajani 1992), *entrepreneurial government* (Osborne, Gaebler 1993) czy też *evaluative state* (Neave 1992) – ten ostatni termin jest najczęściej używany w badaniach nad szkolnictwem wyższym.

Rewolucja polityczna i technokratyczna była integralną częścią wieloaspektowej transformacji, która objęła najpierw kraje Europy Zachodniej (w latach 80.), a potem również kraje Europy Środkowo-Wschodniej (w latach 90.). Jak zauważył Jürgen Habermas, w jej wyniku „następuje zmierzch 200-letniego rozwoju demokratycznego państwa opiekuńczego w wersji zachodnioeuropejskiej" (Habermas 2001: 60), osiągającego kres swoich możliwości w warunkach globalnej gospodarki i globalnego społeczeństwa. Zygmunt Bauman (2006) z kolei upatrywał w tym pewną cykliczność i wprowadził analogię do ruchu wahadła, które na przemian wychyla się w stronę wolności (rynku) oraz bezpieczeństwa (państwa). W jego opinii od początku lat 80. obserwowane jest silne odchylenie w stronę wolności – kosztem bezpieczeństwa. Wymownym podsumowaniem kierunku zmian w polityce gospodarczej, rozpoczętych w latach 80., są słowa brytyjskiej premier Margaret Thatcher, która uzasadniała zwrot w polityce publicznej stwierdzeniem: „Nie ma społeczeństwa. Są tylko jednostki, mężczyźni oraz kobiety i są ich rodziny"[4]. Z tego

[4] Margaret Thatcher użyła takiego sformułowania podczas wywia-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

powodu to wolny rynek, swobodna konkurencja czy mechanizmy podaży lub popytu miały być najlepszym sposobem zaspokajania indywidualnych potrzeb, również tych, którzy tradycyjnie byli opatrywani przez instytucje sektora publicznego. Nowy paradygmat w polityce wewnętrznej redukował zadania rządu do funkcji kierowniczych (rząd) i ewaluacyjnych (powołane przez rząd agencje do spraw ewaluacji jakości kształcenia czy badań naukowych).

Według Gosty Esping-Andersena (1996: 9) państwo opiekuńcze stało się pod koniec XX wieku instytucją anachroniczną. Jego koncepcja zrodziła się bowiem w szczególnych uwarunkowaniach politycznych (konflikty militarne), społecznych (powojenna solidarność społeczna) i ekonomicznych (odbudowa gospodarki po wojennych zniszczeniach). W ciągu trzech dekad uwarunkowania znacząco się zmieniły: gospodarka została odbudowana i zmodernizowana, a groźba (konwencjonalnych) konfliktów militarnych zażegnana. Wskazuje się też (np. Bonoli et al. 2000) na cztery główne przyczyny zmian w sektorze publicznym: (a) globalizację, która powoduje, że kraje rywalizują między sobą i wysokością obciążeń fiskalnych zachęcają/zniechęcają transnarodowe korporacje do inwestowania w danym kraju; (b) antypodatkowy klimat społeczny powodujący, że brakuje politycznego wsparcia dla zwiększenia obciążeń fiskalnych i wydatków; (c) neoliberalne podejście do polityki gospodarczej, które stało się pod koniec XX wieku dominującym hasłem w polityce publicznej i zwiększyło zakres wolności gospodarczej kosztem państwowego interwencjonizmu; (d) kwadraturę koła pomocy społecznej (ang. *squaring the welfare circle*), która sprowadza się do konieczności stawienia czoła sprzecznym, czy wręcz wykluczającym się oczekiwaniom. Z jednej strony, rządy były poddane silnym wewnętrznym naciskom różnych grup interesu, żądających zwiększenia poziomu nakładów publicznych na starzejące się społe-

du udzielonego magazynowi „Woman's Own" 23 września 1987 roku. Pełna treść wywiadu: http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=106689.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

czeństwo, które wymagało lepszej opieki socjalnej i medycznej, ponieważ rosnące bezrobocie pochłaniało dużą część wydatków socjalnych. Z drugiej zaś – te same rządy musiały zdawać sobie sprawę z tego, że w warunkach globalnej konkurencji wzrost obciążeń fiskalnych doprowadzi do jeszcze większej zapaści finansów publicznych (Bonoli et al. 2000: 2). Co więcej, Paul Pierson (2001: 411) wskazał, że „zmiany w globalnej gospodarce, ostre spowolnienie gospodarczego wzrostu, powiększenie zobowiązań rządowych, a także starzejące się społeczeństwo zwiększyło naciski na politykę fiskalną. Nie ma racjonalnych powodów, żeby presja na politykę fiskalną osłabła. Jeśli czegokolwiek można się spodziewać – to wyłącznie narastającej presji fiskalnej". Oznacza to, że dotychczasowy trend nie tylko nie zostanie powstrzymany, ale będzie się nadal pogłębiał.

Kryzys państwa opiekuńczego fundamentalnie zmienił warunki funkcjonowania szkolnictwa wyższego w Europie. Po latach stopniowego wzrostu możliwego dzięki stabilnemu finansowaniu budżetowemu szkolnictwo wyższe stanęło w obliczu konieczności poszukiwania oszczędności, ale – jako integralna część sektora publicznego – zostało poddane radykalnym reformom neoliberalnym, włącznie z wprowadzeniem w mury uczelni mechanizmów nowego zarządzania publicznego. Innymi słowy, druga połowa XX wieku charakteryzowała się zmianą kontekstu funkcjonowania szkolnictwa wyższego, które najpierw utraciło uprzywilejowany status i zostało włączone do sektora publicznego, a następnie zostało objęte urynkowieniem tego sektora, co oznaczało odgórne narzucanie mu reguł typowych dla działania przedsiębiorstwa. Zmiana kontekstu funkcjonowania szkolnictwa wyższego dotyczy zarówno sfery systemowej (wprowadzenie finansowania przedmiotowego w oparciu o mechanizm konkurencji między uczelniami o studentów, środki na kształcenie oraz badania) (Jabłecka 2002; Bache 2006), instytucjonalnej (de Boer et al. 2007), jak i indywidualnej (Boyer et al. 1994; Mora 2001).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

2.4. Próby systematyzacji zmian w szkolnictwie wyższym

Opisane w poprzednim podrozdziale przemiany szkolnictwa wyższego nie tylko istotnie wpłynęły na jego funkcjonowanie, ale przede wszystkim znacząco zwiększyły jego złożoność (Kauko 2013). Społeczeństwo wyznaczało uczelniom coraz więcej celów, które były różnorodne do tego stopnia, że niekiedy wzajemnie się wykluczały. Jednocześnie instytucje władzy publicznej poszerzyły instrumentarium rozliczania efektów funkcjonowania szkolnictwa wyższego. Uczelnie – zarówno w wymiarze edukacyjnym, jak i badawczym – znalazły się w obszarze ścierania się różnych pól władzy, państwa, wolnego rynku i środowiska akademickiego (Bourdieu 1989), z którymi wiązały się odmienne mechanizmy funkcjonowania szkolnictwa wyższego. Próbę uchwycenia i konceptualizacji tych napięć podjął Burton Clark (1978), który pod koniec lat 70. – w okresie przełomowym dla szkolnictwa wyższego – przeprowadził szerokie międzynarodowe badania porównawcze narodowych systemów szkolnictwa wyższego. W ich wyniku Clark (1986) zaproponował uogólniony model analizy porównawczej, mający na celu systematyzację narodowych systemów szkolnictwa wyższego według sposobów ich wewnętrznej koordynacji, logiki funkcjonowania czy dominujących w ich obrębie typów relacji.

Studia Clarka wskazywały, że sposób funkcjonowania szkolnictwa wyższego jest odzwierciedleniem relacji zachodzących na poziomie uczelni, a te z kolei pozostają złożoną hybrydą różnych typów powiązań, hierarchii oraz interesów. Z problemem złożoności ośrodków władzy w szkolnictwie wyższym usiłowali się zmierzyć James G. March i Johan P. Olsen (1976), wprowadzając szereg metafor ilustrujących wieloaspektowość procesu podejmowania decyzji „w organizacjach o niejasno zdefiniowanych celach, technologiach nie w pełni zrozumiałych, historiach wywołujących trudności interpretacyjne oraz błądzących [wchodzących i wychodzących – przyp. D.A.] ich uczestnikach". Z perspektywy teorii organizacji uczelnie były definiowane przez Michaela Cohena i Jamesa Marcha (1974) jako „zorganizowane

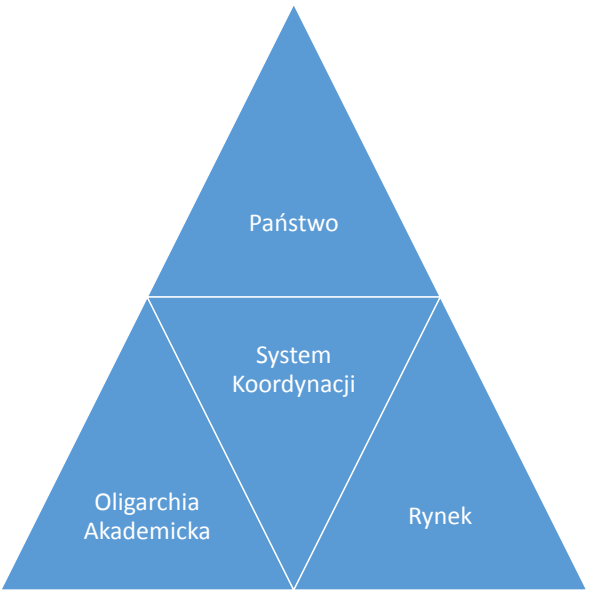
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

anarchie" (ang. *organized anarchies*), w których są przemieszane różne, często konkurencyjne hierarchie, ścierające się ze sobą, a przede wszystkim niemające stabilnej struktury. W tym samym kierunku podążały rozważania Karla Weicka (1976), który postrzegał uniwersytety jako luźno powiązane organizacje (*loosely coupled organisations*). Wcześniejsze obserwacje, jakie poczynili Graeme Moodie i Rowland Eustace (Moodie, Eustace 1974) na konserwatywnych i autonomicznych brytyjskich uniwersytetach, a także badania prowadzone przez Barbro Berga i Bertila Östergrena (Berg, Östergren 1977) na centralnie zarządzanych, silnie zbiurokratyzowanych uczelniach szwedzkich wskazywały na złożone relacje władzy i autorytetu. Z jednej strony, to wydziały są niezwykle silnymi, często mocno autonomicznymi elementami całego systemu, a drugiej – indywidualna władza pastoralna oraz wynikający z niej korporacyjny autorytet pozostaje w rękach osób kierujących katedrami. W tym kontekście Cohen, March i Olsen przywołali też stosowany w teorii organizacji „model kosza na śmieci" (ang. *garbage can situations*) (Cohen et al. 1972), który oznacza podejmowanie ważnych decyzji w skomplikowanych, nieustająco zmieniających się warunkach – bez posiadania pełnej informacji, bez znajomości procedur podejmowania decyzji oraz analizy ich skutków.

Clark dostrzegał wpisaną w szkolnictwo wyższe złożoność, a nawet pewien chaos w relacjach na poziomie instytucjonalnym, wynikający z twórczego charakteru nauki. Ten naturalny dla środowisk twórczych (kreatywnych) nieład ma również odbicie na poziomie systemowym. W ocenie Clarka, zamiast sięgać po tradycyjne kategorie obecne w teoriach organizacji, takie jak ośrodki władzy czy hierarchia, w analizie szkolnictwa wyższego należy posługiwać się kategorią „koordynacji", która jest bardziej miękka aniżeli sprawowanie władzy i oznacza nie tyle podporządkowanie jakiemuś konkretnemu ośrodkowi władzy, ile dominację symbolizowanego przez ten ośrodek typu relacji. Aby zobrazować różnice między analizowanymi systemami ośmiu krajów: USA, ZSRR, Francji, Włoch, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Japonii i Kanady, Clark wpisał je w trójkąt, którego wierzchołki ozna-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

czały trzy główne autonomiczne ośrodki koordynacji (państwo, rynek, oligarchię akademicką) (Clark 1983: 143). Każdy z tych ośrodków stanowił weberowski typ idealny dominującej relacji, a charakteryzował się zupełnie odmiennymi regułami, właściwą sobie hierarchią budowaną w oparciu o inne zasoby.



Rys. 1. Trójkąt koordynacji Burtona Clarka

Źródło: Clark 1983.

W trójkącie koordynacji instytucja państwa symbolizuje typ relacji silnie sformalizowanych, charakterystyczny dla organizacji biurokratycznej, której hierarchia jest wyznaczana przez formalnie zajmowaną pozycję, która jest zarazem źródłem władzy organizacyjnej. Odmiennie zaś – rynek symbolizuje dobrowolny typ relacji między autonomicznymi podmiotami, którymi kierują mechanizmy podaży i popytu. Powstała w wyniku funkcjonowania mechanizmów rynkowych hierarchia stanowi wynik działań zmierzających do maksymalizacji korzyści poszczególnych podmiotów. Trzecim wyróżnionym ośrodkiem koordynacji jest środowisko akademickie, określane przez Clarka

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

mianem „oligarchii akademickiej", w którym źródłem władzy są osiągnięcia naukowe tworzące – w zależności od kraju – hierarchię o różnym stopniu sformalizowania w oparciu o stopnie i tytuły naukowe, a także nieformalną pozycję w świecie nauki. Zaproponowany przez Clarka prosty schemat analizy nie tylko pozwalał na porównanie różnych systemów szkolnictwa wyższego, co było pionierskim rozwiązaniem, ale również umożliwiał identyfikację głównych pól napięć na płaszczyźnie systemowej między poszczególnymi ośrodkami koordynacji. Z tego powodu jego wierzchołki będą stanowiły ważne punkty odniesienia ewolucji mechanizmów koordynacji szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1989–2014.

2.5. Badania nad przemianami w polskim szkolnictwie wyższym

Problematyka przemian szkolnictwa wyższego należy do najchętniej podejmowanych tematów w ostatnich dekadach, a uwagę badaczy szczególnie przyciągają kraje, w których przemiany te mają charakter głęboki i dynamiczny (Cloete, Bunting 2000; Reddy 2006; Mayer 2011; Pascha et al. 2011; Teodoro, Guilherme 2014). Dotyczy to również krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które od upadku komunizmu stały się swoistym laboratorium dynamicznych przeobrażeń (Sadlak 1991; Tomusk 2003; Antonowicz, Simonová 2006; Zgaga et al. 2013). W szczególnym miejscu lokuje się polskie szkolnictwo wyższe ze względu na zakres, złożoność oraz dynamikę zachodzących w nim zmian. W pracach o polskim szkolnictwie wyższym można wyodrębnić dwa główne nurty publikacyjne: reformatorski i diagnostyczny.

Wśród badaczy zajmujących się problematyką przemian w szkolnictwie wyższym wielu było reformatorów, takich jak Stefan Amsterdamski (1993), którzy starali się wpływać na kierunek zmian nie tylko poprzez działania legislacyjne, ale również ogniskowanie środowiskowej dyskusji wokół problematyki reform. Panowało powszechne przekonanie, że z inicjatywą zmian

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

powinno wystąpić środowisko naukowe i ono też powinno być odpowiedzialne za implementację rozwiązań legislacyjnych oraz instytucjonalnych. Naturalnym rezerwuarem pomysłów były zmiany wprowadzone w innych krajach (głównie Europy Zachodniej), które zwłaszcza w początkowym okresie przemian starano się przedstawiać środowisku naukowemu jako wzorcowe, myśląc o przeniesieniu niektórych z nich na grunt polskiego szkolnictwa wyższego oraz nauki. Jedną ze sztandarowych prac, sygnalizujących złożoność i dynamikę transformacji polskiego szkolnictwa wyższego – zwłaszcza na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, była monografia zbiorowa pod redakcją Ireneusza Białeckiego i Małgorzaty Dąbrowy-Szefler (Białecki, Dąbrowa-Szefler 1994) *Changes in Higher Education in Central European Countries*. Wskazywano w niej na konieczność fundamentalnej redefinicji zasad funkcjonowania szkolnictwa wyższego, jak bowiem we wprowadzeniu napisała Gabriele Gorzka (Gorzka 1994: 5), „w zmieniających się tak radykalnie warunkach instytucje szkolnictwa wyższego i polityka naukowa muszą na nowo zdefiniować swoje cele i funkcje". Zarówno prace Amsterdamskiego, jak i monografie zbiorowe pod redakcją Dąbrowy-Szefler i Marty Pastwy (Dąbrowa-Szefler, Pastwa 1996) czy Białeckiego i Dąbrowy-Szefler (Białecki, Dąbrowa-Szefler 1994) koncentrowały się na poszukiwaniu legislacyjnych oraz instytucjonalnych rozwiązań dla polskiego szkolnictwa wyższego, o czym najlepiej świadczą tytuły zawartych w nich artykułów: *Relacje funkcji i kompetencji władz akademickich i administracji uczelnianej* (Karwacki 1996) czy *Holenderski system pomocy finansowej dla studentów* (Vergossen 1996). W minionych dwóch dekadach ukazało się wiele prac reformatorskich dotyczących sfery edukacji (Popłonkowski 2001; Wójcicka, Urbanikowa 2001; Brzezińska et al. 2004), jak również obszaru organizacji i prowadzenia badań naukowych (Jabłecka 2009; Antonowicz, Brzeziński 2013). W tym nurcie istotną rolę odegrały publikacje Instytutu Społeczeństwa Wiedzy działającego pod egidą Fundacji Rektorów Polskich, która wydaje tematyczne monografie poświęcone wybranym zagadnieniom funkcjonowania szkol-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nictwa wyższego. Ich głównym autorem i redaktorem jest Jerzy Woźnicki (1998, 2004, 2006, 2007a, 2007b). W 2015 roku opublikowano też pięciotomową serię „Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 roku" (Górniak 2015; Szostek 2015; Wilkin 2015; Woźnicki 2015). W ramach tego cyklu ukazywały się również prace innych autorów (Leja 2008; Wilkin, Barcz 2011; Chmielecka, Trawińska-Konador 2014). Ważne są także publikacje wydawane przez Fundację na rzecz Nauki Polskiej w ramach cyklu „Fundacji Dyskusje o Nauce" (Lohman 2006; Majewska 2007; Ziółkowski 2009; Michalska 2010). Silne ukierunkowanie reformatorskie było zresztą wspólnym mianownikiem nie tylko tych opracowań, ale również wielu innych ukazujących się w tym okresie na łamach „Nauki i Szkolnictwa Wyższego", „Zagadnień Naukoznawstwa" (od 1996 roku) czy „Nauki" (od 2004 roku).

Nurt reformatorski (lub refleksyjno-reformatorski) w badaniach nad przemianami szkolnictwa wyższego zdominował polskie piśmiennictwo, odzwierciedlając zaangażowanie wielu przedstawicieli środowiska naukowego w transformacje zachodzące w polskim szkolnictwie wyższym. W konsekwencji publikacje poświęcone temu zagadnieniu mają głównie charakter lokalny, są napisane w języku polskim i z niemal wyłącznym udziałem polskich badaczy. Jest to w pewnym stopniu uzasadnione dobrą znajomością funkcjonowania polskiego szkolnictwa wyższego, ale – jak już wspomniano – opracowania w językach narodowych mają w badaniach nad szkolnictwem wyższym charakter wyłącznie uzupełniający. Ważną cechą reformatorsko-refleksyjnego nurtu sporów jest ich normatywność, często zawierają one pierwiastki ideologiczne, w których indywidualne doświadczenie, zdroworozsądkowe przypuszczenia i silne przekonania nie zawsze mają pokrycie w istniejącym stanie wiedzy oraz danych empirycznych. Wprawdzie trudno jednoznacznie ocenić, jaki wpływ na kierunek zmian wywarły liczne publikacje, ale niewątpliwie stanowią one ważny punkt odniesienia.

Drugim – nieco słabiej reprezentowanym – nurtem analizy przemian w polskim szkolnictwie wyższym był nurt diagnostyczny, który opierał się na empirycznych badaniach dynamicznie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

zmieniającej się rzeczywistości polskich uczelni. Studia nad środowiskiem akademickim zostały zapoczątkowane przez alarmujący raport na temat „drenażu mózgów" w polskim szkolnictwie wyższym (Jałowiecki et al. 1992). Charakterystykę przeobrażeń zachodzących w środowisku akademickim (w latach 80. i 90.), a także ich instytucjonalny oraz kulturowy kontekst ukazała Elżbieta Wnuk-Lipińska (1996). Jej studium przedstawia percepcję sposobu funkcjonowania szkolnictwa wyższego, ale też napięcia wynikające z gwałtownie zachodzących zmian – stąd też tytuł książki *Innowacyjność a konserwatyzm*. Badania nad kadrą akademicką były kontynuowane w Centrum Badań nad Szkolnictwem Wyższym i Polityką Naukową UW przez Dąbrowę-Szefler (2001) w ramach projektu „Kadry dla nauki w Polsce: stan i perspektywy rozwoju". Niejako zwieńczeniem procesu przemian w środowisku akademickim były analizy stanowiące część międzynarodowych badań porównawczych kadry akademickiej „Changes of Academic Profession" (np. Kwiek, Antonowicz 2013, 2015), które ukazują przemiany w polskiej nauce na tle przemian zachodzących w innych krajach europejskich.

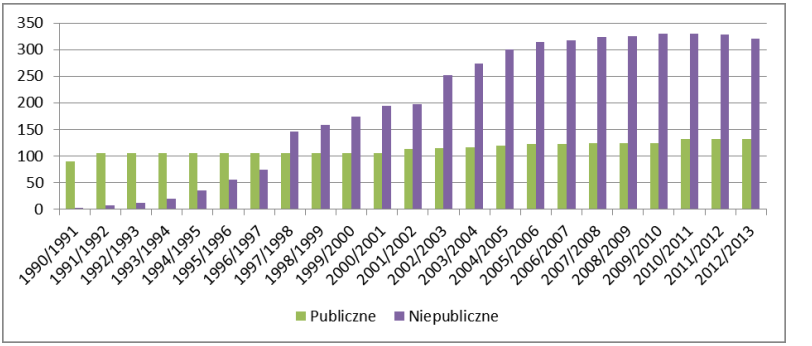
W nurcie badań diagnostycznych koncentrowano się na analizie wybranych aspektów funkcjonowania szkolnictwa wyższego. Największe zainteresowanie budził proces dynamicznej ekspansji szkolnictwa wyższego oraz fenomen niepublicznego szkolnictwa, które w rekordowym roku akademickim 2009/2010 obejmowało kształcenie aż 32,5% ogólnej liczby studentów (GUS 2010). Wyróżniało to Polskę na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, wśród których tak wysokim wskaźnikiem udziału niepublicznego szkolnictwa wyższego cechowały się jeszcze Estonia i Rumunia (Kwiek 2012b; Antonowicz 2016).

Fenomen niepublicznego szkolnictwa – niezależnie od jego oceny[5] – stał się pewnego rodzaju symbolem polskich prze-

[5] Ciekawa dyskusja obfitująca w niezwykle krytyczne oceny kierunku reform szkolnictwa wyższego odbyła się w redakcji „Kultury i Społeczeństwa" („Intencje i skutki reformy szkolnictwa wyższego – dyskusja redakcyjna" 2012). Sformułowano wówczas wiele skrajnie krytycznych uwag na temat rozwoju niepublicznego szkolnictwa wyższego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

mian i dlatego był przedmiotem wielu pogłębionych studiów. Są to przede wszystkim prace Marka Kwieka (np. 2009), ale również Wojciecha Duczmala (Duczmal 2006; Duczmal, Jongbloed 2007), które jako jedne z nielicznych ukazują polską transformację w kontekście globalnych przemian w szkolnictwie wyższym. Uczelniom niepublicznym poświęcono także wiele innych publikacji (będących często studiami przypadków). Największy rozgłos zyskały książki Krzysztofa Pawłowskiego (2004) oraz Bronisława Misztala (2000) ujmujące rozwój niepublicznego szkolnictwa wyższego w kategoriach swoistego fenomenu, który został okrzyknięty „boomem edukacyjnym".



Wykres 1. Liczba publicznych i niepublicznych szkół wyższych w Polsce (1990–2013)

Źródło: obliczenia własne na podstawie GUS 1997–2014.

Zagadnieniem nierozłącznie związanym z rozwojem uczelni niepublicznych jest ekspansja polskiego szkolnictwa wyższego. Umasowienie cechujące polskie uczelnie w nowym kontekście społeczno-ekonomicznym wiązało się z przewartościowaniem istoty kształcenia oraz instrumentalizacją pełnionych przez nie funkcji. Jego nowa rola stała się przedmiotem prac Hanny Gulczyńskiej i Mirosławy Jastrząb-Mrozickiej (1994) oraz Ireneusza Białeckiego i Joanny Sikorskiej (1998). Nieznany przed 1989 rokiem fenomen masowego szkolnictwa wyższego sprawiał, że pojawiały się również nowe pytania dotyczące nierówności w dostępie do edukacji (Świerzbowska-Kowalik 2000; Wasielewski

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

2013), wyzwań związanych z zapewnieniem jakości kształcenia na poziomie wyższym (Wnuk-Lipińska, Wójcicka 1995; Buchner-Jeziorska, Boczkowski 1996) oraz z perspektywami na rynku pracy (Białecki, Sikorska 1998).

Ostatnio w ramach nurtu diagnostycznego był poruszany problem wpływu procesów demograficznych na szkolnictwo wyższe (Antonowicz, Borowicz 2006; Antonowicz, Gorlewski 2011a, 2011b; Woźnicki 2007a). Przez niemal całą dekadę lat 90. zjawisko określane mianem boomu edukacyjnego traktowano jako trwały element polskiego szkolnictwa wyższego, a jego czasowy charakter – wynikający z cyklu trendów demograficznych – był w zasadzie niedostrzegany. Koniunkturalność cykli demograficznych nie jest żadnym odkryciem, ale można odnieść wrażenie, że zjawisko boomu edukacyjnego, któremu sprzyjają korzystne dla uczelni uwarunkowania demograficzne, było uznawane za integralny element polskiej transformacji szkolnictwa wyższego. Dopiero pierwsze symptomy słabnącego zainteresowania studiami sprawiły, że badacze zwrócili uwagę na procesy demograficzne, upatrując w nich czynnik warunkujący rozwój szkolnictwa wyższego (Antonowicz, Borowicz 2006; Woźnicki 2007a). Znaczenie tego czynnika rosło, a wraz z nim również zainteresowanie badaczy problemem długotrwałego spadku liczby kandydatów na studia, zaczął on bowiem poważnie zagrażać funkcjonowaniu szkolnictwa, zwłaszcza niepublicznego. Jednocześnie powstaje pytanie, jak będzie funkcjonowało polskie szkolnictwo wyższe, gdy ponad jedna trzecia uczelni niepublicznych będzie musiała zostać zamknięta ze względu na brak studentów.

Dyskusja w tym obszarze przybrała formę publicystyki socjologicznej, przede wszystkim dlatego, że spór o model finansowania uczelni niepublicznych oraz jakość oferowanej przez nie edukacji wywołuje ogromne emocje i często angażuje osoby mające silne przekonania, ale wycinkową wiedzę o funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego. Ten nurt badań nad polskimi przemianami w szkolnictwie wyższym niejako symbolicznie spina okres transformacji. Przemiany zostały zainicjowane dynamicznym wzrostem liczby studentów i uczelni niepublicznych, a ich

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

zmierzch jest naznaczony spadkiem liczby kandydatów na studia oraz likwidacją prywatnych szkół wyższych. Niż demograficzny ponownie otworzył dyskusję na temat modelu finansowania szkolnictwa wyższego, a upadek uczelni niepublicznych skłania badaczy do formułowania ocen dotyczących „wewnętrznej oraz zewnętrznej prywatyzacji polskiego szkolnictwa wyższego" (Kwiek 2009), ich wpływu na funkcjonowanie całego sektora, a także powoduje, że powstaje pytanie o jego strukturę w dobie postmasyfikacji (Białecki, Dąbrowa-Szefler 2009; Antonowicz 2016).

2.6. Przemiany szkolnictwa wyższego – między globalnymi procesami a siłą tradycji

Cechą łączącą nurt reformatorski i diagnostyczny było dominujące ujmowanie polskiego szkolnictwa wyższego jako swoistego fenomenu czy szerzej – ujmowanie poszczególnych systemów szkolnictwa wyższego jako odrębnych fenomenów, które są na swój sposób wyjątkowe i wymagają osobnych analiz, ale także specyficznych rozwiązań instytucjonalnych. Naturalnie, odmienne uwarunkowania polityczne, instytucjonalne czy też kształtowana przez historię lokalna tradycja akademicka powodują, że poszczególne systemy różnią się od siebie – mimo to ich trzon pozostaje podobny. Od lat 90. XX wieku można obserwować metodologiczny zwrot w myśleniu o badaniach nad szkolnictwem wyższym, które Peter Scott (1995) wymownie określił mianem końca „brytyjskiej wyjątkowości" (ang. *british exceptionalism*) w szkolnictwie wyższym. Systemy szkolnictwa wyższego – zwłaszcza w Europie – coraz trudniej analizować w oderwaniu od transnarodowego kontekstu, w którym są ulokowane.

Stopniowo wyodrębnia się trzeci nurt badań nad przeobrażeniami w Polsce czy szerzej – w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, którego celem jest poznanie mechanizmów przemian w szkolnictwie wyższym. Dostrzega on w kierunku polskich przemian emanację globalnych trendów, których siła

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

oddziaływania jest wynikiem wpływu społeczeństwa światowego. Uwzględnienie organizacji transnarodowych jako aktorów instytucjonalnych – ale również uczestników polskich dyskusji nad transformacją czy przemianami szkolnictwa wyższego – może wydać się kontrowersyjne, ale już na początku XXI wieku dwaj badacze szkolnictwa wyższego, Simon Marginson i Gary Rhoades (2002), stwierdzili, że działanie sił globalnych na narodowe systemy szkolnictwa wyższego ani nie jest wystarczająco analizowane, ani nie zostało dotychczas skonceptualizowane. Wprawdzie od tego czasu wzrosło zainteresowanie wpływem porządku globalnego na szkolnictwo wyższe (Kwiek 2001; Antonowicz 2012b; Zgaga et al. 2013), ale jego rola w kształtowaniu ładu instytucjonalnego w szkolnictwie wyższym w krajach Europy Środkowo-Wschodniej nie została dobrze rozpoznana. Większość studiów nad przeobrażeniami w polskim szkolnictwie wyższym jest bowiem prowadzona w pewnym oderwaniu od globalnych dyskusji, niezbyt często pojawiają się międzynarodowe odniesienia do takich problemów, jak umasowienie, dostępność czy odpłatność za kształcenie, choć wiele krajów z regionu Europy Środkowo-Wschodniej mierzyło się z podobnymi wyzwaniami.

W literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie rosnącej współzależności oraz konwergencji narodowych systemów szkolnictwa wyższego, zwłaszcza na kontynencie europejskim. Szczególnie uwidaczniają to analizy kierunku zmian w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które ukazują, jak szkolnictwo wyższe po niemal 45 latach względnej izolacji otworzyło się na wpływ transnarodowych procesów społecznych, takich jak ekspansja szkolnictwa wyższego czy komercjalizacja wiedzy. Ten proces transformacji stanowi próbę dorównania (często nieudolną) systemom szkolnictwa krajów Europy Zachodniej (Kwiek 2001, 2003a, 2009). Kierunek proponowanych zmian jest w tym przypadku określany jako doganianie Europy (Cerych 1995), a więc – jak napisał Voldemar Tomusk (2001: 63) – jest formą „westernizacji szkolnictwa wyższego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej". Tomusk (np. 2000, 2001, 2004, 2006, 2013), je-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

den z najbardziej wyrazistych krytyków tego kierunku reform, ocenił go jako zupełnie nieprzemyślany, mglisty i pozbawiony wyraźnie określonego celu. Według niego wytworzył się osobny nurt badań określanych jako „tranzytologia" (ang. *transitology*) – kultywowany zwłaszcza przez badaczy pełniących funkcję zewnętrznych ekspertów oraz konsultantów w organizacjach transnarodowych (Tomusk 2001: 63). Stwierdził wręcz, że

> tranzytologia jako nurt jest skoncentrowana na kierowaniu transformacją szkolnictwa wyższego z komunizmu do kapitalizmu, ku zadowoleniu zachodniej społeczności akademickiej. Bez większej refleksji tranzytologowie potępili wady komunistycznego szkolnictwa wyższego, wąskie uzawodowienie, rozdzielenie badań i kształcenia, brak autonomii instytucjonalnej, silnie scentralizowane programy nauczania oraz polityczną kontrolę nad instytucjami szkolnictwa wyższego.

Niezależnie od krytycznych uwag Tomuska, potwierdza się wzrost znaczenia kontekstu międzynarodowego i procesów transnarodowych dla zmian zachodzących w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, co ma wpływ na metodologiczną perspektywę analiz przemian dokonujących się w polskim szkolnictwie wyższym. W ostatnich latach nastąpiło poszerzenie perspektywy badań nad przeobrażeniami szkolnictwa wyższego, w większym stopniu zaczęto bowiem uwzględniać uwarunkowania transnarodowe, zwłaszcza wynikające z członkostwa w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego (EHEA) (Kraśniewski 2006; Wójcicka 2009; Chmielecka 2010). W ten nurt wpisuje się ta praca, której przedmiotem jest analiza zmian (przemian, przekształceń) zachodzących w polskim szkolnictwie wyższym w latach 1989–2014. Ćwierćwiecze to zakres czasowy dobry do podsumowań, tym bardziej że zakończył się okres demograficznej koniunktury, a polskie uczelnie bardziej niż kiedykolwiek wpisały się w europejską mapę szkolnictwa wyższego, zarówno w aspekcie dydaktycznym (proces boloński), jak i badawczym (program „Horyzont 2020"). Jednocześnie – nawiązując do nur-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

tu reformatorskiego – należy zauważyć, że pytanie o model szkolnictwa wyższego, o jego ulokowanie między państwem, wolnym rynkiem i interesariuszami pozostaje bez odpowiedzi. Jak pokazuje bogata literatura przedmiotu (np. Kogan et al. 2000), przemiany w szkolnictwie wyższym nigdy nie są odgórną (ang. *top-down*) implementacją określonego systemu za pomocą instrumentów biurokratycznych, mimo że wysiłki reformatorskie są podejmowane głównie (choć nie jedynie) przez instytucje państwa. Przemiany w szkolnictwie wyższym, a nawet reformy inicjowane przez rząd są złożonym procesem politycznym, w którym uczestniczy wielu aktorów, ściera się wiele interesów, pomysłów i koncepcji. Dlatego na potrzeby tej analizy przyjmuje się założenie, że głównym źródłem zmian w szkolnictwie wyższym są intencjonalne bądź nie-intencjonalne działania władzy wykonawczej, które w toku procesu politycznego są współkształtowane przez pozostałych aktorów (ang. *policy stakeholders*). Ponieważ szkolnictwo wyższe nie funkcjonuje w izolacji, działania rządowe z jednej strony są ograniczane przez jego związki z transnarodowym światem szkolnictwa wyższego (procesy globalne), a z drugiej – są zdeterminowane przez kształtowane latami instytucjonalne normy szkolnictwa wyższego oraz tradycję.

Punktem wyjścia analiz jest przekonanie, że współczesne systemy szkolnictwa wyższego, zwłaszcza w krajach peryferyjnych, są równolegle poddawane działaniu dwóch przeciwstawnych sił: procesów o charakterze transnarodowym, zmierzających do konwergencji narodowych systemów szkolnictwa wyższego, oraz czerpiących z tradycji lokalnych sił, które podtrzymują lokalne odrębności poszczególnych systemów szkolnictwa wyższego. Szkolnictwo wyższe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza w Polsce, stanowi przykład obszaru, który gwałtownie otworzył się na działanie sił globalnych, podejmując ścisłą współpracę z organizacjami transnarodowymi (MFW, Bank Światowy, OECD). Było to konsekwencją prozachodniego (europejskiego) kursu w polityce i gospodarce. Jednakże otwarcie polskiego szkolnictwa wyższego nie następowało w instytucjonalnej i kulturowej próżni. Jest ono bowiem silnie zakorzenione w tradycji, jego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

trzon stanowią uczelnie o ukształtowanych wzorach funkcjonowania, które nierzadko wynikają z nieformalnych, kulturowych norm czy obyczajów akademickich, ale również z bolesnych zbiorowych doświadczeń środowiska naukowego z relacji z władzami komunistycznymi. Historia szkolnictwa wyższego stanowi podłoże zachodzących zmian, które przez dekady ukształtowały mechanizmy funkcjonowania środowiskowej samorządności, wypracowane w toku dobrych i złych doświadczeń. Model relacji środowiska naukowego – uczelni z instytucją państwa wiąże się z dawnym, samorządnym, autonomicznym modelem instytucji akademickiej.

Transformacja polskiego szkolnictwa wyższego w latach 1989–2014 była procesem ścierania się transnarodowych trendów oraz ukształtowanych przez dekady lokalnych wzorów instytucjonalnych. Analogiczne zjawiska zachodzą na całym świecie, ale Polska ze względu na swe frontalne otwarcie na świat stała się swoistym laboratorium, w którym dynamika tych procesów jest ogromna, a przez to jak w soczewce widać ścieranie się sił globalnych oraz lokalnych. Jest to zauważalne zwłaszcza na poziomie makro w kontekście globalnego kryzysu ideowych fundamentów państwa opiekuńczego, które znacząco zmieniło myślenie o szkolnictwie wyższym, przede wszystkim o jego relacjach z państwem (polityka rządowa). Dlatego, mimo że ścieranie się sił globalnych i lokalnych zachodzi na wszystkich poziomach szkolnictwa wyższego – makro (polityka publiczna), mezo (uczelnie), a także mikro (pracownicy akademiccy i studenci) – jego źródłem jest zmiana relacji między państwem, wolnym rynkiem, interesariuszami i środowiskiem akademickim, a więc zmiana mechanizmów koordynacji szkolnictwa wyższego, sposobu definiowania jego celów czy metod ich osiągania.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Rozdział 3

Konceptualizacja współczesnych przemian w szkolnictwie wyższym

Kierunek oraz dynamika procesu przemian stanowią jeden z głównych nurtów badań i publikacji w ostatnich latach w obszarze badań nad szkolnictwem wyższym, od czasu bowiem, gdy szkolnictwo wyższe zostało włączone do polityki publicznej, stało się nie tylko bardziej złożone, ale przede wszystkim bardziej podatne na płynące z zewnątrz impulsy do zmian. Zmiana – paradoksalnie – stała się nieodłącznym elementem europejskiego systemu szkolnictwa wyższego. Dodatkowo ekspansja państwa opiekuńczego pociągała za sobą rozwój aparatu biurokratycznego, który gromadził – na niespotykaną dotychczas skalę – dane o stanie poszczególnych obszarów życia publicznego, głównie w formie statystyk publicznych. Dotyczy to zwłaszcza edukacji, której upowszechnianie następowało w podobny sposób – poprzez scentralizowanie władzy państwowej, tworzenie szkół publicznych, wprowadzenie obowiązku szkolnego w określonym przedziale wiekowym (Meyer, Ramirez, Soysal 1992). Duży udział miały w tym największe organizacje międzynarodowe w okresie powojennym – ONZ oraz UNESCO wdrożyły jednolity format zbierania danych dotyczących edukacji w państwach członkowskich. Wspólny format i dostępność danych na temat edukacji spowodowały duże zainteresowanie badaczy. Otworzyła się przed nimi możliwość prowadzenia studiów, których wyniki (konkluzje) mogą mieć charakter ponadnarodowy, czy wręcz globalny. Ich pionierami zostali badacze skupieni na Stanford Uni-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

versity w Center of Democracy Development and the Rule of Law Freeman Spogli Institute of International Studies: John Meyer, John Boli, George Thomas i Francisco Ramirez, którzy wnieśli nie tylko istotny wkład w rozwój teorii organizacji i socjologii edukacji (np. Meyer 1977; Meyer, Rowan 1977; DiMaggio, Powell 1983), ale przede wszystkim w rozwój badań nad wpływem społeczeństwa światowego, czyli społeczności międzynarodowej, na państwa narodowe oraz nad procesem rozprzestrzeniania się nowoczesnych instytucji (Thomas et al. 1987). Boli i Thomas (1997: 171) stwierdzili, że „świat jest czymś więcej niż siecią politycznych oraz ekonomicznych interakcji, świat stał się pojedynczym »międzynarodowym społeczeństwem« lub *world polity*" (Ruggie 1998; Boli et al. 1999). Jego siła jest egzekwowana przez organizacje międzynarodowe oraz transnarodowe, które przyjmują rolę agentów społeczeństwa światowego (ang. *agents of world society)* (por. Ramirez, Meyer 1980; Boli, Thomas 1997; Meyer et al. 2007). Przypisuje się im znaczący wpływ na strukturę i funkcjonowanie współczesnych państw (Boli, Thomas 1997; Meyer, Ramirez 2000; Heins 2008). Instytucjonalny nurt w socjologii wyrósł w dużej mierze na kanwie badań edukacyjnych (Meyer 1970, Meyer 1977; Meyer, Rowan 1977) – jako część teorii organizacji ukierunkowana na analizę wpływu procesów globalnych na strukturę i funkcjonowanie państwa narodowego, na dyfuzję dominujących w świecie wartości kulturowych (ang. w*orld culture values*), którym towarzyszy instytucjonalny izomorfizm (ang. *institutional isomorphism*). Źródłem największych zmian w funkcjonowaniu współczesnych państw oraz podległych im struktur instytucjonalnych jest *world polity* (Thomas et al. 1987), czyli forma „światowego ładu", który jest definiowany jako „odgórny proces globalizacji" (Vaira 2004) lub „całościowa, ontologiczna i symboliczno-normatywna agenda, makrospołeczna legitymizacja działań politycznych" (ang. *overreaching ontological and symbolic normative cathedral agenda or an account of legitimate actions*) (Thomas et al. 1987: 95).

Społeczeństwo światowe nie może być w żaden sposób zredukowane wyłącznie do relacji politycznych i ekonomicznych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

między poszczególnymi państwami czy korporacjami, jego centralnym elementem są bowiem wyposażone w *voluntaristic authority* organizacje transnarodowe, które pełnią funkcję ambasadorów fundamentalnych wartości społeczności międzynarodowej (ang. *world culture*), takich jak uniwersalizm, indywidualizm czy racjonalizm wynikający z postępu naukowego. Według Boli i Thomasa (1997: 172) transnarodowe organizacje pozarządowe (ang. *International Non-governmental Organizations*, INGO) są szczególnym fenomenem społecznym, ponieważ mimo swych ograniczonych zasobów finansowych korzystają z eksperckiego autorytetu i politycznej niezależności (lub takiego wizerunku) oraz mają istotny wpływ na tworzenie się ponadnarodowych zasad, promowanie ładu społecznego i propagowanie wartości reprezentujących szeroko rozumiany humanizm. Znaczenie tych organizacji nie ogranicza się wyłącznie do promowania ogólnoludzkich wartości, odgrywają one bowiem coraz ważniejszą rolę w kształtowaniu polityki publicznej, a w niektórych jej obszarach zajmują dominującą pozycję. Według Parsonsa (1996: 234)

> światowa gospodarka zmienia się pod wpływem transformacji sposobów produkcji i wymiany, a wraz z rosnącymi w siłę międzynarodowymi korporacjami oraz instytucjami słabną zdolności państwa do samodzielnego formułowania agendy w zakresie polityki politycznej. […] polityka publiczna tworzona jest zarówno na poziomie systemu światowego, jak i na poziomie narodowych systemów politycznych.

Szczególnie są tu wskazywane organizacje transnarodowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bank Światowy (BŚ), OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) czy Unia Europejska (UE). One nie tylko współtworzą ład społeczno-ekonomiczny poszczególnych państw, ale także wpływają na prowadzone przez nie polityki, promując określone jej kierunki oraz wywierając ekspercką presję na państwa przy ich implementacji (Meyer-Bisch 2001). Pewien mechanizm

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

funkcjonowania MFW ujawnił Joseph Stiglitz (2012: 57), niegdyś wiceprezes Banku Światowego:

> skargi na narzucanie przez MFW warunków dotyczyły nie tylko ich rodzaju i sposobu narzucania, lecz również sposobu ich komunikowania. Standardowa procedura MFW polega na napisaniu projektu programu jeszcze przed przybyciem do kraju klienta. Przyjazd do danego kraju ma wyłącznie na celu dopracowanie programu i korektę rażących błędów. W praktyce wspomniany projekt jest szablonem, z całymi paragrafami wyjętymi z programu dotyczącego jednego kraju i wstawionymi do programu dla drugiego kraju.

Ze względu na asymetrię władzy siła oddziaływania organizacji transnarodowych (takich jak MFW) jest najpełniej widoczna w krajach peryferyjnych, ale mocno aspirujących do tego, żeby z peryferii się wydostać, w tym również w Polsce. Wiąże się to z bardziej złożonym procesem osłabiania struktur państwowych, co wynika także z tego – jak zauważył Ulrich Beck (2005) – że polityka publiczna przestała być wyłącznie domeną suwerennych państw, a wpływ na nią mają również procesy i dyskusje zachodzące w przestrzeni transnarodowej: „to właściwie tutaj, bardziej niż w obszarze polityki publicznej, odbywa się gra o meta-władzę w globalnej polityce i są ustalane, pisane i przepisywane reguły, które zmieniają polityki publiczne suwerennych państw" (Beck 2005: 162).

Kierunki w polityce publicznej są wyznaczane w płaszczyźnie ponadnarodowej, a ich „transmisja" do państw narodowych odbywa się przy pomocy organizacji transnarodowych, które ze względu na swą rosnącą siłę, brak transparentności oraz reguł rozliczalności są krytykowane przez wielu badaczy (Chossudovsky 2003; Held, Koenig-Archibugi 2004). Zwracają oni uwagę na to, że organizacje te jedynie formalnie służą państwom, przez które zostały powołane, a w istocie realizują ekonomiczne i polityczne interesy najbogatszych krajów oraz międzynarodowych korporacji. Dotyczy to zwłaszcza takich organizacji, jak ONZ,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

UE czy Bank Światowy, które funkcjonują w oderwaniu od społeczeństw, w imieniu których działają.

Krytyka organizacji transnarodowych dotyczy również ich funkcjonowania w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, ale odnosi się głównie do obranego (pod wpływem MFW) sposobu transformacji gospodarczej (Orenstein 2008; Orenstein et al. 2008). Badacze zwracają uwagę na problem demokratycznego deficytu w organizacjach transnarodowych, które reprezentują interesy największych transnarodowych korporacji, politycznie najsilniejszych krajów oraz legitymizują hegemonię neoliberalnych wartości. Niezależnie od intelektualnej krytyki oraz ulicznych protestów polityka publiczna przestała być domeną i wewnętrzną sprawą suwerennych państw, a w ciągu ostatniej dekady istotnie zwiększył się wpływ organizacji transnarodowych na jej funkcjonowanie (Bøås, McNeill 2004; Weyland 2005; Stone 2012). Dostrzegalne jest bezpośrednie oddziaływanie zwłaszcza dwóch najpotężniejszych aktorów w sferze polityki publicznej: Banku Światowego (formalna nazwa tej organizacji to International Bank for Reconstruction and Development) i MFW, określanych często mianem „bliźniaków z Bretton Woods". Od 1962 roku obie organizacje – dzięki rozbudowanemu programowi pożyczek – są głównymi aktorami w obszarze edukacji, sam Bank Światowy zaś jest największym źródłem finansowania programów edukacyjnych, realizowanych w 85 krajach w ramach tzw. SAP-ów (*Structural Adjustments Programs*). Obejmują one w pierwszej kolejności reformy systemu emerytur i służby zdrowia, a dopiero w trzeciej kolejności systemu edukacji.

Naturalnie pożyczki udzielane krajom rozwijającym się są obwarowane licznymi warunkami, które wpływają na kierunek polityki edukacyjnej (Jones 2007; Moutsios 2009; Harvey 2011). W takich sytuacjach szczególnie uderzająca jest asymetryczność relacji między organizacjami transnarodowymi a suwerennymi państwami, która stawia te pierwsze w bardziej uprzywilejowanej, a nawet władczej pozycji (Vachudova 2005; Pop-Eleches 2009). Ilustracją asymetryczności tych relacji jest implementacja gotowych rozwiązań reformatorskich w każdym kraju niezależnie od

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

lokalnych kontekstów, jak np. w wielu krajach Ameryki Południowej (np. Kempner, Loureiro 2002; Torres, Schugurensky 2002). Oddziaływanie na suwerenne państwa poprzez narzucanie warunków pomocy finansowej ma jednak ograniczoną skuteczność i dotyczy głównie państw znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji ekonomicznej, dla których pożyczka jest ważnym źródłem finansowania reform sektora publicznego. Dla pozostałych krajów jednak ważniejsze niż strumień pieniędzy z organizacji transnarodowych jest zyskanie ekonomicznej i politycznej wiarygodności w oczach społeczności międzynarodowej czy – mówiąc językiem Meyera – społeczeństwa światowego. Finansowe wsparcie MFW lub Banku Światowego jest gwarancją wiarygodności kraju na rynku bilateralnych rozliczeń finansowych (zarówno z krajami, jak i komercyjnymi organizacjami finansowymi), ale również pośrednio wpływa na decyzje inwestorów, którzy (poza szeregiem innych czynników) starają się lokować gospodarcze przedsięwzięcia w krajach stabilnych, w których uwarunkowania polityczne i gospodarcze są przewidywalne.

Siła organizacji transnarodowych nie bierze się jednak wyłącznie z możliwości bezpośredniego wpływania na kształt polityk publicznych krajów pożyczkobiorców poprzez określanie warunków udzielenia pomocy finansowej. Według wielu badaczy, np. Daniela Belanda i Mitchella Orensteina (2013), bardziej skutecznym sposobem oddziaływania jest miękkie czy ideowe (ideologiczne) kształtowanie kierunków polityki publicznej. Dotyczy to zwłaszcza OECD oraz Banku Światowego, organizacji działających w sferze szkolnictwa wyższego, a w mniejszym stopniu MFW, którego działalność nie obejmuje bezpośrednio edukacji. Zarówno OECD, jak i Bank Światowy mają pewną wizję funkcjonowania sektora publicznego, w tym obszaru szkolnictwa wyższego oraz badań naukowych, której nadają charakter normatywny. Krytycy zarzucają im, że będąca pochodną tej wizji polityka stała się ukrytą formą implementacji neoliberalnych rozwiązań legislacyjnych i instytucjonalnych pod szyldami legitymizujących kategorii racjonalności czy nowoczesności (Schimmelfennig, Sedelmeier 2004). Dostrzegają w niej formę symbo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

licznej przemocy w rozumieniu teorii Pierre'a Bourdieu, sposób demonstrowania hegemonii symbolicznej paradygmatu neoliberalnego, którego propagowanie jest wsparte instytucjonalnymi zasobami i profesjonalnym autorytetem organizacji transnarodowych (Alexander 2001; Stiglitz 2002; Robertson 2003; Harvey 2011).

Byłoby jednak zbytnim uproszczeniem przyjęcie bez zastanowienia racji krytyków organizacji transnarodowych przypisujących im neoliberalny dogmatyzm. W rzeczywistości – w odróżnieniu od MFW, który prowadzi wyrazistą (niekiedy nawet agresywną) politykę monetarną – zarówno OECD, jak i Bank Światowy nie wykazują ideologicznego dogmatyzmu, który zarzucają im ich oponenci. Argumentują oni, że współczesna polityka edukacyjna jest tworzona przez organizacje transnarodowe w oparciu o ich asymetrycznie dominującą pozycję wobec suwerennych państw narodowych, nieprzejrzysty proces decyzyjny, którego efektem są wskazówki i zalecenia wynikające z założeń teorii kapitału ludzkiego, mającej wspierać globalną gospodarkę opartą na wiedzy (por. Moutsios 2009).

Funkcjonowanie organizacji transnarodowych jest jednak znacznie bardziej złożone, niż uważają ich krytycy. Marek Kwiek (2010: 156–164) dokonał dekonstrukcji przemiany poglądów Banku Światowego na temat roli państwa w sektorze publicznym. Pokazał, że mimo umiarkowanie rynkowych rekomendacji co do przemian w całym sektorze publicznym, sztandarowe publikacje, takie jak *World Development Reports*, nie są treściowo spójne, jeśli chodzi o kierunek przemian w szkolnictwie wyższym. Z jednej strony, uczelnie traktowano jako tę część sektora publicznego, który powinien ulegać urynkowieniu, a z drugiej wskazuje na konieczność dużych inwestycji publicznych, ponieważ społeczny i ekonomiczny koszt niedoinwestowania szkolnictwa wyższego i nauki może być ogromny. Ilustruje to nie tylko ewolucję stanowisk, ale także ścieranie się różnych paradygmatów w obrębie samych organizacji.

W tym kontekście szczególna jest rola OECD, która w przeciwieństwie do „bliźniaków z Bretton Woods" nie posiada za-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

sobów finansowych umożliwiających oddziaływanie na politykę suwerennych państw. Wpływ OECD ma więc charakter ideowy i opiera się na eksperckim autorytecie instytucjonalnym, a sama OECD jest przede wszystkim liczącym się think tankiem, który łączy aktywność badawczą, ekspercką i polityczną. Jak zauważył Georg Papadopoulos (1994: 16), wieloletni wiceszef OECD, „nigdy nie jest łatwo oddzielić polityki od badań naukowych, wybór wspieranych przez rząd badań, wybór ludzi, którzy badania realizują, jest w rzeczywistości pewnym aspektem polityki". Rdzeniem siły OECD jest format zbierania danych, determinujący porównawcze studia prowadzone przez tę organizację, a w konsekwencji wpływający na kształt polityki publicznej, która rozwiązuje problemy zidentyfikowane za pomocą wybranych wskaźników. Rozwój badań porównawczych w obszarze edukacji, zwłaszcza szkolnictwa wyższego, wzmacnia rolę organizacji je prowadzących, to one bowiem określają sposób myślenia o edukacji i badaniach naukowych. Z tego powodu dużą wagę przywiązuje się do analizy kulturowych i instytucjonalnych ram „ładu światowego" (ang. *world polity*) (Thomas et al. 1987), które kształtują funkcjonowanie państw oraz podległych im instytucji niższego rzędu. Transnarodowy porządek oparty na dominujących wartościach kultury światowej istnieje niezależnie od państw narodowych (Falk, Kratochwil, Mendlovitz 1985; Berman 1988; Weiss 1989), a tworzące go ponadnarodowe instytucje wpływają na państwa, przedsiębiorstwa oraz pojedyncze osoby (Strang 1990; Thomas 1994; McNeely 1995; Boli, Thomas 1997: 172). Neoinstytucjonaliści wskazują, że wpływ ten jest na tyle duży, że wręcz determinuje funkcjonowanie nowoczesnych struktur państwowych oraz podległych im lokalnych organizacji. Dowodzą tego liczne badania, które ujawniają strukturalne homogeniczności między krajami (Ramirez, Weiss 1979; Boli 1987; Thomas, Lauderdale 1988; Strang 1990; Abott, DeViney 1992; Meyer et al. 1992), dotyczące zwłaszcza dziedziny edukacji (np. Meyer 1977; Meyer et al. 1997; Ramirez, Meyer 1980; Chabbott, Ramirez 2000; Goldman 2001), nauki (Drori 1998), ochrony środowiska (np. Meyer et al. 1997; Fran, Hironaka, Schofer 2000; Goldman 2001),

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

polityki społecznej (Room 2000), praw człowieka, a zwłaszcza praw kobiet (Orloff 1993). Motorem napędowym tych zmian jest nauka, której odkrycia stały się fundamentem nowoczesnego racjonalnego porządku społecznego. Idee czy modele teoretyczne rozprzestrzeniające się po świecie łatwo ulegają dyfuzji. W ten sposób przyczyniają się do rosnącego izomorfizmu między poszczególnymi krajami, same w sobie stając się wskaźnikiem ich „nowoczesności".

Ilustracją procesu rozprzestrzeniania się naukowo legitymizowanych innowacji są przemiany zachodzące w sferze publicznej (np. legalizacja małżeństw homoseksualnych, idea państwa świeckiego, upowszechnienie szkolnictwa podstawowego jako dobra publicznego), jak i instytucjonalnej (trójpodział władzy, cywilna kontrola nad armią, rozdział Kościoła od państwa, rzecznik praw obywatelskich). Naturalnie procesy te można by inaczej interpretować, np. przedstawiciele nurtu funkcjonalnego wskazywaliby na ewolucyjną selekcję lub funkcjonalną adaptację (Parsons 1991 [1951]), a przedstawiciele teorii konfliktowych widzieliby w nich emanację interesów najsilniejszych aktorów (centralnych) umacniającą ich władzę na terenach peryferyjnych (Zarycki 2009; Wallerstein 2011). Dla badaczy skupionych wokół Meyera takie eksplanacje nie są jednak przekonujące. Twierdzą oni, że ani teorie funkcjonalne, ani konfliktowe nie są w stanie wytłumaczyć rozwoju działań na rzecz ochrony środowiska (Frank 1999), ochrony praw człowieka (Ramirez, Meyer 2002), rozwoju nauki (Schofer 1999; Drori 2003) czy upowszechnienia edukacji (Chabbott, Ramirez 2000), a także umasowienia kształcenia na poziomie wyższym (Schofer, Meyer 2005).

Przyjęcie perspektywy społeczeństwa światowego oznacza odrzucenie – znajdującej się na przeciwległym krańcu spektrum makrosocjologicznych wyjaśnień – perspektywy niezwykle wpływowej torii systemów-światów Immanuela Wallersteina (Hopkins, Wallerstein 1982; Wallerstein 2002; 2004), która w pewnym uproszczeniu zakłada, że główne procesy globalnych przemian zachodzą równolegle z procesami sprzyjającymi ekonomicznym i politycznym interesom krajów kapitalistycznego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

rdzenia. Wybór teoretycznej perspektywy nie jest w żaden sposób motywowany ideologicznie, teoria systemu światowego ma bowiem ogromną moc wyjaśniającą i może być przydatna w analizie szerokiego spektrum współczesnych zjawisk i procesów społecznych, takich jak choćby we współczesnym sporcie (Antonowicz et al. 2015), ale w analizach transformacji szkolnictwa wyższego ma ona ograniczone zastosowanie. Wallerstein (1974), w którego analizach kluczowe miejsce zajmuje geograficzny podział na cztery podstawowe strefy: centrum, półperyferie, peryferie i obszary zewnętrzne znajdujące się poza systemem, zakładał jednocześnie skrajną niesymetryczność relacji wymiany handlowej między nimi, w szczególności zaś między centrum a obszarami peryferyjnymi. Przy czym należy zaznaczyć, że – jak zauważa Tomasz Zarycki (2009: 33–34) – na skutek asymetryczności relacji i nierównej wymiany obszary peryferyjne stają się ofiarami dominacji, przez co są skazane niejako na adaptowanie się do zmian narzucanych przez centrum. Intelektualne korzenie teorii systemów-światów tkwią m.in. w teorii marksistowskiej i opierają się na paradygmacie immanentności konfliktu społecznego. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że na gruncie tej perspektywy źródłem zmian społecznych są hegemoniczne zapędy krajów rdzenia, które z pozycji siły (politycznej, ekonomicznej, kulturowej) narzucają kierunek zmian według własnych interesów. O ile teoria systemów-światów pozwala poznać mechanizmy gospodarcze oraz polityczne, w których dostrzega formę neokolonialnych zależności, podbijania nowych terenów w pogoni za surowcami, rynkiem zbytu, a także tanią siłą roboczą, o tyle dotychczas w niewielkim stopniu była wykorzystywana do analizy zjawisk zachodzących w szkolnictwie wyższym.

Nie oznacza to jednak, że szkolnictwo wyższe nie jest, również w Polsce, przedmiotem analiz przeprowadzanych na gruncie marksistowskim. Przeciwnie, istnieje wiele prac poświęconych krytycznej analizie transformacji uniwersytetów (np. Sławek 2002a; Kozyr-Kowalski 2005; Szwabowski 2014). W ostatnich latach nabrała ona dodatkowej dynamiki w związku z opisywanym w tej książce procesem urynkowienia, którego efektem jest wyło-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nienie się i okrzepnięcie przedsiębiorczego modelu uniwersytetu. On to stał się symbolem hegemonicznej ekspansji ekonomicznych wartości (np. pieniądza, zysku) na obszar, który dotychczas wydawał się od nich wolny. Krytyczna analiza dotyczy przede wszystkim sfery idei, konfliktu wartości akademickich oraz rynkowych.

Perspektywa konfliktowa, w tym zwłaszcza teoria systemów-światów, jest narzędziem analitycznym często adaptowanym do badań nad przemianami we współczesnej gospodarce, szczególnie dotyczy to globalnej ekspansji kapitalizmu (Hout 1993; Klein 2009; Brown, Lauder 2012). W obszarze badań nad szkolnictwem wyższym cieszy się ona jednak stosunkowo niewielkim zainteresowaniem ze względu na ograniczoną zdolność do wyjaśniania zjawisk oraz procesów, które nie generują bezpośrednich korzyści na polach władzy i gospodarki. Ciekawym współczesnym wyjątkiem (choć można by wymienić również szereg klasycznych pozycji) są prace Hugh Laudera (2006; Brown, Lauder 2012). Badacz ten traktuje ekspansję szkolnictwa wyższego jako proces ukierunkowany na poszerzanie bazy potencjalnych pracowników umysłowych, która w przyszłości mogłaby zasilać nowy typ gospodarki postindustrialnej, obniżając przy tym koszty produkcji. W konsekwencji nastąpiłby spadek kosztów pracy, a korporacje miałyby możliwość dokonywania outsourcingu części produkcji niematerialnej w krajach peryferyjnych, podobnie jak czynią to w gałęzi tekstylnej.

Krytyczna analiza nadal pozostaje poza głównym nurtem badań nad szkolnictwem wyższym. Opiera się na paradygmacie konfliktowym, zgodnie z którym szkolnictwo wyższe oraz świat badań naukowych jest obszarem podporządkowanym regułom globalnego biznesu, którego głównymi beneficjentami są najbogatsze kraje i uniwersytety zajmujące wysokie miejsca w globalnych rankingach szkół wyższych. Rozwój globalnych rankingów będzie zwiększał przepaść między czołowymi uczelniami krajów rdzenia a resztą świata (por. Luttwak 2000). Przykład dekonstrukcji mechanizmów akademickiego kapitalizmu w wąskim, ale jednak kluczowym obszarze publikacji naukowych przedsta-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wił niedawno Krystian Szadkowski (2015), który zdemaskował techniki budowania potęgi międzynarodowych korporacji wydawniczych, czerpiących zyski z uprzywilejowanej pozycji w globalnym świecie nauki kosztem publicznych pieniędzy oraz pracy naukowców.

Wprawdzie marksistowskie inspiracje można wskazać w wielu pracach, zwłaszcza publikowanych w latach 60. i 70. (np. Bowles, Gintis 1976; Collins 1979), jednak ich autorzy nie odwołują się do tradycji konfliktowych w celu zrozumienia procesu transformacji systemów szkolnictwa wyższego w takim zakresie, w jakim czynią to Gigi Roggero (2011) czy wspomniany wcześniej Lauder. Poza pracami tych badaczy współcześnie trudno jest znaleźć publikacje, których autorzy podejmowaliby problematykę najbardziej współczesnych przemian w szkolnictwie wyższym na poziomie makrostrukturalnym, stojąc na gruncie tradycji marksistowskich. Przyjęcie w niniejszej książce optyki społeczeństwa światowego wynikało z założenia, że polski sektor szkolnictwa wyższego nie jest oczywistym przykładem funkcjonowania mechanizmów właściwych gospodarce kapitalistycznej (a przynajmniej nie był jeszcze na początku lat 90.), a przez to teorie wyjaśniające ekspansję kapitalizmu mają w stosunku do niego, zdaniem autora, ograniczoną moc wyjaśniającą. Wprawdzie opublikowano wiele krytycznych analiz dotyczących transformacji polskiej gospodarki w latach 90. (Kołodko 1992; Kowalik 2000), ale szkolnictwo wyższe i badania naukowe należą do tych nielicznych dziedzin, których transformacja nie objęła, a w zasadzie są zaprzeczeniem głównych procesów zachodzących w tym czasie w polskiej gospodarce. Siłą napędową zmian nie były interesy największych państw oraz korporacji rdzenia systemu światowego, lecz pewnego rodzaju nieformalna presja wywierana przez społeczność międzynarodową, a mówiąc językiem neoinstytucjonalistów – społeczeństwo światowe, do którego Polska (również w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki) od początku zamierzała dołączyć. Przyjęta optyka zakłada, że systemy szkolnictwa wyższego ewoluują w kierunku konwergencji pod wpływem zmieniającego się otoczenia (temu zagadnieniu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

jest zresztą poświęcony rozdział 2). Dokonujące się zmiany są jednak w pewnej mierze filtrowane (tłumaczone) przez lokalne grupy interesu i adaptowane do silnie zinstytucjonalizowanego środowiska, w którym w odróżnieniu od wielu gospodarek ogromną rolę odgrywają zakorzenione w tradycji akademickiej wzory działania.

W perspektywie neoinstytucjonalnej te procesy są kształtowane przez silnie zinstytucjonalizowane „podmioty zbiorowe" (ang. *collective authorities*), reprezentujące dbałość o prawdę i dobro wspólne (Meyer, Jepperson 2002), opierające się na kulcie racjonalności oraz autorytecie wiedzy naukowej. We współczesnym zracjonalizowanym świecie naukowa argumentacja ma charakter niemal niepodważalny, legitymizuje rozprzestrzenianie się rozmaitych trendów kulturowych, politycznych oraz instytucjonalnych. Rządy państwowe (centralne) potrzebują nie tylko wewnętrznej legitymizacji w postaci demokratycznego mandatu społecznego, ale także legitymizacji zewnętrznej, a więc uznania przez inne państwa legalności sprawowanej władzy, a często również kierunku polityki publicznej (Krücken, Drori 2010). Anja Jakobi (2007) ukazała, w jaki sposób idea społeczeństwa wiedzy kształtowała politykę edukacyjną niezależnie od stopnia rozwoju gospodarczego. Wprawdzie – co podkreśliła – interpretacja koncepcji społeczeństwa wiedzy różniła się znacząco w poszczególnych krajach, ale sam model miał ogromny wpływ na kształt polityk publicznych. Polityka krajów nosi znamiona zewnątrzsterowności (Riesman 2011), gdzie – analogicznie do koncepcji osobowości – dominuje potrzeba akceptacji, wymagająca dostosowywania się do oczekiwań społeczności międzynarodowej uosabianej przez społeczeństwo światowe. Szczególnie dotyczy to polityki krajów peryferyjnych, które usilnie zabiegają o uznanie społeczności międzynarodowej i aspirują do uzyskania wyższego statusu (np. krajów nowoczesnych, rozwiniętych, demokratycznych) lub ubiegają się o członkostwo w organizacjach międzynarodowych (np. ONZ, NATO, UE, G7, G20).

Brak zewnętrznej legitymizacji (uznania społeczności międzynarodowej, która miała swoich przedstawicieli wśród ob-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

serwatorów OBWE) doprowadził w 2004 roku do powtórzenia wyborów prezydenckich na Ukrainie, której groziło uznanie za kraj niedemokratyczny; do wielomiesięcznego impasu na linii Austria–UE, po tym, jak członkiem austriackiego rządu został Jörg Haider; zmusił węgierski rząd do zmiany polityki wobec banku centralnego, a słowacki do łagodniejszej polityki wobec społeczności romskiej. Przykładów bezpośredniego i pośredniego wpływu społeczeństwa światowego można przytoczyć bardzo wiele, choć te najbardziej spektakularne przypadki dotyczą wartości fundamentalnych dla zachodnich systemów politycznych, czy wręcz zachodniej cywilizacji. Kraje aspirujące do statusu pełnoprawnych i wiarygodnych członków społeczności międzynarodowej powinny wykazywać pewien poziom konformizmu wobec wartości wpisanych w *world culture* oraz rozwiązań instytucjonalnych akceptowanych w społeczeństwie światowym. Szczególna presja jest wywierana na kraje kandydackie, które zamierzają dołączyć do społeczności międzynarodowej. Wymaga się od nich, by dostosowały się do obowiązujących standardów oraz porządku instytucjonalnego.

Mechanizmów rządzących społeczeństwem światowym oraz życiem społecznym istnieje zresztą znacznie więcej. Można wskazać na klasyczny mechanizm kontroli społecznej, który jest najefektywniejszy w przypadku jednostek najbardziej utożsamiających się ze społecznymi wartościami (klasa średnia), najsłabiej zaś dotyczy nonkonformistów znajdujących się na szczycie drabiny społecznej oraz na jej najniższych szczeblach. Im dany kraj jest bardziej uwikłany w sieć wzajemnych zależności politycznych czy ekonomicznych, im bardziej jest zintegrowany z innymi członkami społeczeństwa światowego, tym teoretycznie więcej ma do stracenia w przypadku niesubordynacji. Społeczeństwo światowe, tworzone przez państwa narodowe, może próbować oddziaływać na poszczególne kraje i dyscyplinować ich zachowanie za pomocą nieformalnych narzędzi presji politycznej bądź kulturowej, w szczególnych przypadkach – marginalizacji, wręcz ostracyzmu, co zresztą nie musi dotyczyć całego spektrum funkcjonowania państwa, ale wyłącznie jego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wybranych aspektów. Społeczeństwo światowe wykorzystuje również formalne instrumenty polityczne oraz finansowe w celu wymuszenia konformizmu od członków społeczności międzynarodowej. Polityka stwarza szeroki wachlarz dyplomatycznych narzędzi nakłaniania krajów członkowskich do określonych zachowań: od poszanowania podstawowych reguł prawa międzynarodowego, aż po uznawanie stopni naukowych czy nostryfikację dyplomów. Równie skuteczna może być presja finansowa, np. warunkiem uzyskania przez Węgry pomocy finansowej od MFW w 2012 roku było zaakceptowanie niezależności banku centralnego; uruchomienie programów pomocowych dla Serbii nieformalnie było uzależnione od wydania Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu w Hadze zbrodniarzy wojennych, w tym Slobodana Miloševicia. Warto przy tym nadmienić, że Statut Rzymski powołujący Trybunał Karny w Hadze nie został podpisany przez Rosję i Chiny, a w USA i Izraelu nie ratyfikowano go, Rosja zaś dokonała inwazji na Ukrainę, bezprawnie anektując Krym, mimo stanowczych protestów społeczności międzynarodowej.

Społeczność międzynarodowa ma stosunkowo najmniejszy wpływ na kraje największe, najbogatsze i militarnie najsilniejsze (USA, Rosja, Chiny), gdyż ich potencjał pozwala im na pewną polityczną wewnątrzsterowność, a także na kraje najbiedniejsze, takie jak Rwanda, Somalia, Zimbabwe, znajdujące się na marginesie społeczności międzynarodowej, i najsłabsze instytucjonalnie, które są ledwie powiązane ze społeczeństwem światowym dzięki swemu członkostwu w organizacjach transnarodowych. Najtrudniej jest wywierać wpływ na kraje, które nie mają władzy centralnej kontrolującej podległe instytucje (np. wojsko lub policję), albo na kraje bez formalnych struktur politycznych, a więc i mechanizmów oddziaływania. W społeczeństwie światowym, podobnie jak w życiu społecznym, stosowanie się do ogólnie obowiązujących norm zależy od posiadania strategicznych zasobów oraz miejsca w hierarchii.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

3.1. Warunki dyfuzji – społeczeństwo światowe w działaniu

Centralnym elementem badań nad wpływem społeczeństwa światowego na kształtowanie się polityki publicznej jest analiza uwarunkowań dyfuzji określonych modeli w przestrzeni transnarodowej. Na tym etapie ważne jest rozróżnienie pojęć: *policy diffusion* i *policy transfer*. *Policy transfer* to pojęcie węższe, odnoszące się do przeniesienia modelu polityki publicznej z jednego kraju do drugiego, natomiast *policy diffusion* jest terminem o szerszym zakresie znaczeniowym i odnosi się zarówno do procesu rozprzestrzeniania się (Rogers 1983), jak i do szczególnych warunków, w jakich ten proces zachodzi (Stone 1999). David Strang i John Meyer (1993) dokonali analizy uwarunkowań sprzyjających rozprzestrzenianiu się modeli instytucjonalnych. Fundamentem konwergencji strukturalnej jest wspólne podłoże kulturowe (ang. *common cultural background*), które ułatwia i legitymizuje dyfuzję: „gdy aktorów można zakwalifikować do tej samej kategorii, wówczas dyfuzja powinna zachodzić szybko" (Strang, Meyer 1993: 490). Innowacje polityczne i organizacyjne rozprzestrzeniają się najlepiej dzięki temu, że aktorzy należą do tej samej kategorii i tak siebie zamierzają definiować, np. jako kraje rozwinięte, demokratyczne, świeckie, europejskie itd. Drugi typ warunków sprzyjających rozprzestrzenianiu się innowacji w świecie wynika z siły podmiotu przyjmującego innowacje. Instytucjonalny izomorfizm stanowi konsekwencję asymetrii władzy między organizacjami, choć nie jest to warunek wystarczający do przepływu innowacji. Im kraje są politycznie słabsze, mniej samodzielne w tworzeniu własnej polityki, tym bardziej są podatne na wpływy zewnętrzne i ich absorpcję. Niemoc samodzielnego inicjowania oraz implementacji instytucjonalnych zmian politycznych przez sprawujących władzę skazuje ich na poszukiwanie nowych modeli, a przede wszystkim ich legitymizacji na zewnątrz. Dotyczy to państw, które nie dysponują wystarczającymi zasobami społecznymi i politycznymi, niezbędnymi do przeprowadzenia reform, i dlatego potrzebują zewnętrznego oparcia, wsparcia, a czasami zewnętrznej presji. Przykładem mogą być

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

greckie reformy budżetowe stanowiące odpowiedź na kryzys finansowy (2009), których miejscowy rząd zapewne nie byłby w stanie przeprowadzić, gdyby nie presja organizacji transnarodowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy oraz Unia Europejska. Jednocześnie – co zauważyli Strang i Meyer (1993) – kraje i organizacje mogą być zainteresowane absorbowaniem napływających z zewnątrz innowacji. Nie tylko dlatego, że jest to niekiedy jedyna szansa na wprowadzenie reform/zmian, ale również dlatego, że takie ćwiczenie podnosi zdolność absorpcji innowacji przez własne struktury, co zwykle jest procesem wieloetapowym i złożonym. Można to nazwać udrażnianiem wewnętrznych kanałów komunikacji, a więc jest to forma poligonu reformatorskiego. Dotyczy to szczególnie procesu dostosowywania lokalnych struktur do zewnętrznych wymogów, takich jak wdrażanie postanowień procesu bolońskiego. Z dużym prawdopodobieństwem można przypuszczać, że wiele rządów krajów europejskich (w tym Polski) zapewne nigdy nie doprowadziłoby do dwustopniowego podziału studiów czy nadania kształceniu doktorantów formy studiów trzeciego stopnia, gdyby nie zewnętrzna presja. Polska w tym przypadku zachowała się jak „prymus", entuzjastycznie i szybko uwzględniając w legislacji zasady nowego systemu (por. Antonowicz 2015a).

Jednocześnie wprowadzenie tych regulacji ukazało, jaka jest zdolność reformatorska rządów w tych krajach w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego oraz jakie zdolności mobilizacji zasobów ma środowisko naukowe, kiedy chce zablokować rządowe zmiany. Trzecią okolicznością sprzyjającą dyfuzji jest teoretyczność, na którą składają się trzy aspekty: (a) abstrakcyjna forma przedmiotu dyfuzji, (b) uteoretycznienie populacji przyjmujących innowacje, (c) uteoretycznienie mechanizmów dyfuzji. Po pierwsze, abstrakcyjna forma przedmiotu dyfuzji ułatwia jego rozprzestrzenianie ze względu na to, że może się on szybko przemieszczać, ale również dlatego, że dostęp do wzoru (oryginalnego modelu) jest łatwy niezależnie od geograficznej odległości i lokalnego kontekstu. Stworzenie teoretycznego modelu, takiego jak „uniwersytet przedsiębiorczy", „masowe szkolnictwo wyż-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

sze", „współpłatność za kształcenie" czy „społeczeństwo wiedzy", sprzyja dyfuzji, nadaje jej bowiem pewną legitymizację naukową. Strang i Meyer (1993: 500) piszą o tym w następujący sposób: „uteoretycznienie wyjaśnia dokładnie, dlaczego adaptujący powinien zaadaptować taką formę zachowania, a nie inną […] dlatego uteoretycznienie może być traktowane jako forma racjonalnego wyboru". Przy tej okazji podaje się często przykład rozprzestrzeniania się modelu państwa opiekuńczego, który został opisany już w latach 30. XX wieku przez Johna Maynarda Keynesa. Analogiczne „uteoretycznienie" można wskazać w przypadku dyfuzji idei równouprawnienia kobiet i mężczyzn, której naukowe uzasadnienie oraz konceptualizacja (konceptualizacje) znalazły się w licznych pracach feministek (np. Gilligan 1977), a także w przypadku propagowania moratorium na wykonywanie kary śmierci, które w Europie jest już usankcjonowane ze względu na niehumanitarność takiego wyroku. Nie we wszystkich krajach idee te zostały społecznie zaakceptowane i zinstytucjonalizowane, ale proces ich rozprzestrzeniania odbywa się w oparciu o teoretyczne wzory i często naukowe uzasadnienia. Dlatego tak abstrakcyjnie zdefiniowane modele innowacji (państwa opiekuńczego, polityki równouprawnienia itd.) automatycznie mogą się stawać częścią polityki publicznej.

Po drugie, teoretyczność może oznaczać ujęcie populacji adaptujących innowacje we wspólną, abstrakcyjną kategorię, co sprzyja rozprzestrzenianiu dyfuzji. Podobne rozwiązania instytucjonalne (np. wskaźniki pomiaru jakości badań naukowych) podlegają rozpowszechnianiu, gdy są adaptowane przez członków (organizacje) teoretycznie wyodrębnionej populacji. Inaczej rzecz ujmując, gdy odbiorców można zakwalifikować do wspólnej teoretycznej kategorii (uniwersytety, doktoranci, badacze społeczni), wówczas dyfuzja nowych wzorów kulturowych czy instytucjonalnych jest znacznie prostsza. Implementacja postanowień podpisanej w 1999 roku Deklaracji bolońskiej, rewolucjonizującej kształcenie na poziomie wyższym, przebiegała pod szyldem reformy europejskiego systemu szkolnictwa wyższego. Środowiska akademickie wielu krajów (np. Rumunii, por. Opre-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

an 2007) były bardzo niechętne wprowadzeniu trzystopniowej struktury kształcenia, punktów ECTS oraz nowej formuły kształcenia doktorantów. Deklaracja bolońska zawierała jednak bezpośrednie nawiązania do ogólnej kategorii „krajów europejskich" jako odbiorców zmian, zmuszając je niejako do ich implementacji – pod rygorem marginalizacji w obszarze szkolnictwa wyższego. „Kilka krajów europejskich zobowiązało się do osiągnięcia celów postawionych w deklaracji poprzez jej podpisanie lub wyrażenie ogólnej akceptacji dla jej treści. Kierunek, jaki przyjęło szereg uruchomionych tymczasem reform szkolnictwa wyższego w Europie, świadczy o tym, że wiele rządów jest zdecydowanych na podjęcie działań" (Deklaracja bolońska 1999). Sama deklaracja nie była formą prawnie zobowiązującą sygnatariuszy do realizacji konkretnych zadań, zawierała jedynie sugestie dotyczące inicjatyw, jakie należy podjąć. Mimo to gorliwie wprowadzono postanowienia. Kraje należące do wspólnej (dającej się wyodrębnić) kategorii są powiązane siecią organizacji, które wywierają presję na swych członków. W przypadku Deklaracji bolońskiej można wymienić Stowarzyszenie Europejskich Uniwersytetów, Europejskie Stowarzyszenie Doktorantów czy Europejską Unię Studentów. Międzynarodowych organizacji wywierających formalny i nieformalny wpływ na rządy było zresztą znacznie więcej.

Trzeci aspekt teoretyczności dotyczy uteoretycznienia mechanizmów dyfuzji, a w zasadzie ról społecznych osób, które legitymizują własnym profesjonalnym autorytetem określony kierunek lub mechanizm przemian, ułatwiając jego rozpowszechnianie i adaptację. W wielu przypadkach dyfuzja innowacji zachodzi w obrębie mniej lub bardziej sformalizowanych sieci specjalistów w danej dziedzinie, dla których pozycja osoby/ /instytucji legitymizującej daną innowację jest ważnym argumentem. Za Strangiem i Meyerem (1993) warto przywołać przykłady zmiany mechanizmów rozprzestrzeniania się innowacji. Jeszcze pod koniec XIX wieku kraje rozwijające się – z których duża część znajdowała się pod panowaniem kolonialnym – delegowały swych przedstawicieli do bogatych i dobrze rozwiniętych państw, aby poznawali tam nowoczesne rozwiązania i wdrażali

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

je po powrocie do domu. Wielcy reformatorzy europejscy, tacy jak rosyjski car Piotr Wielki, czerpali inspirację z innych krajów, a potem już jako władcy implementowali je we własnych. Współcześnie to eksperci, pracownicy akademiccy czy konsultanci, podróżując po całym świecie, stają się misjonarzami zmian, a profesjonalny status nadaje im ekspercką legitymizację. Dotyczy to osób zajmujących się transformacją przedsiębiorstw, jak i transformacją krajów, a zwłaszcza prowadzonych przez nie polityk publicznych. Naomi Klein (2009) wskazuje na grupę neoliberalnych ekonomistów, którzy stali się „dyżurnymi" ekspertami do spraw transformacji systemów gospodarczych w krajach rozwijających się metodą terapii szokowej. W tym kontekście często przywołuje się polskie przemiany gospodarcze w latach 90. i zaangażowanie międzynarodowych specjalistów, takich jak Jeffrey Sachs (doradca rządów m.in. w Boliwii, Rosji, Estonii, Etiopii, Ghanie, Kenii, Malawi, Nigerii, Rwandzie, Senegalu, Tanzanii czy Ugandzie), delegowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy do wspierania programu reform Leszka Balcerowicza (eksperta MFW i konsultanta w wielu krajach przechodzących transformację systemową). Jak napisał Stuart Shields (2003: 232), obecność Sachsa – architekta polskich reform – nadawała reformom gospodarczym „ekspercki, obiektywny, i nie-ideologiczny charakter". Co więcej, „dominacja duetu Sachs–Balcerowicz powodowała ogromny entuzjazm wśród aktorów politycznych myślących w kategoriach globalnych, a przede wszystkim u amerykańskich oraz brytyjskich polityków" (ang. *policy makers*). Autorytet międzynarodowych ekspertów wynika nie tylko z ich związków z MFW, ale również z renomy amerykańskich uniwersytetów (University of Chicago), na których się kształcili bądź prowadzili badania.

Analizy neoinstytucjonalistów skupiają się na badaniu uwarunkowań, w których wartości, instytucje społeczne, a także praktyki rozprzestrzeniają się w świecie. Przez wieki uważano, że jedynie geograficzna bliskość, terytorialne sąsiedztwo, odgrywa kluczową rolę w procesie upowszechniania innowacji, zjawisko dyfuzji jest bowiem przestrzenne. Niemniej rozwój środków ko-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

munikacji, a w szczególności ich digitalizacja, spowodował, że większą uwagę zwrócono na – znany w naukach społecznych – „proces zarażania" (ang. *contagion process*) jako główną siłę rozprzestrzeniania nowych idei oraz instytucji. Gwałtowny postęp technologiczny i kurczenie się świata powodują, że geograficzna odległość traci na znaczeniu, czego ilustracją są zmiany w szkolnictwie wyższym.

3.2. Wpływ społeczeństwa światowego na szkolnictwo wyższe

Optyka neoinstytucjonalna pozwala spojrzeć na przemiany w szkolnictwie wyższym w szerszej perspektywie i dostrzec w nich efekt procesów politycznych zachodzących na poziomie makrostrukturalnym. Wpływ procesów transnarodowych na kształtowanie się lokalnego porządku jest widoczny szczególnie w obszarze szkolnictwa wyższego ze względu na jego specyficzne ulokowanie w uniwersalnym systemie. Dotyczy to zwłaszcza polityki publicznej oraz kształtowania narodowych struktur (lokalnych) systemów szkolnictwa wyższego, które – według Meyera, Boli czy Ramireza (Meyer, Rowan 1977; Thomas et al. 1987; DiMaggio, Powell 1991) – mimo znaczących różnic historycznych ewoluują w podobnym kierunku poprzez „stopniowe nabywanie wspólnych charakterystyk, gdyż trendy popychają je w stronę wspólnego modelu" (Bleiklie 2007: 395).

Od drugiej połowy XX wieku w szkolnictwie wyższym dokonały się (zwłaszcza w Europie) ogromne przeobrażenia, które zmierzają w kierunku strukturalnej konwergencji narodowych systemów – mimo historycznych odmienności będących wynikiem przejścia od kosmopolitycznych uniwersytetów do narodowych systemów szkolnictwa wyższego w XVIII i XIX wieku, kiedy to uczelnie (uniwersytety oraz inne szkoły wyższe) bardziej odzwierciedlały logikę tworzącego się państwa narodowego, niż odwzorowywały tradycyjny model uniwersytetu. Stąd też nie jest przypadkowe ukształtowanie w tym okresie francuskiego, niemieckiego i anglosaskiego (brytyjskiego) modelu uniwersy-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

tetu, które stanowiły odbicie logiki funkcjonowania ówczesnych państw (Antonowicz 2005). Wraz z formowaniem się państw narodowych w XIX-wiecznej Europie oraz tendencjami państwotwórczymi w USA uniwersytety (czy szerzej – szkolnictwo wyższe) zostały włączone w procesy ponadnarodowe, które miały ogromny wpływ na ich strukturę organizacyjną, a przede wszystkim na sposób definiowania celów ich funkcjonowania. Inkorporacja uczelni do struktur państwowych (poza modelem anglosaskim) spowodowała, że zostały one zorganizowane na nowo i przyjęły biurokratyczną logikę funkcjonowania nowoczesnego państwa. Potrzeby formujących się państw zaczęły kształtować wzór organizacyjny uniwersytetów, te zaś uległy procesowi nacjonalizacji, stając się wręcz „laboratoriami nacjonalizmu" (Reisner 1922) wspierającymi proces państwotwórczy oraz narodotwórczy (Readings 1999). Uniwersytety w wymiarze ideowym miały charakter uniwersalny, to znaczy odnosiły się do typu idealnego instytucji akademickiej, który był głęboko zakorzeniony w kulturze europejskiej, ale ich struktura i wzory działania odzwierciedlały instytucjonalne ramy lokalnego ładu politycznego, od którego były silnie uzależnione. Z tego powodu instytucjonalny ład szkolnictwa wyższego oraz ustrój poszczególnych uniwersytetów – mimo prowadzenia badań i kształcenia według uniwersalnych kanonów wiedzy – istotnie się różnił. Na dualność uniwersytetów wskazują analizy prowadzone przez Ramireza (2003, 2006a, 2006b), które uwypuklają paradoksy funkcjonowania instytucji akademickiej niejako w dwóch porządkach.

W latach 60. XX wieku nastąpił przełom w szkolnictwie wyższym w związku z nasileniem procesów globalizacyjnych, które w oparciu o teorię kapitału intelektualnego (Schultz 1963) rozprzestrzeniły masowy model szkolnictwa wyższego towarzyszący ideologii państwa opiekuńczego. Od lat 60. wzrost liczby studentów obserwowano niemal we wszystkich krajach, ale jego dynamika była znacznie większa w krajach silnie zakorzenionych w społeczeństwie światowym (Schofer, Meyer 2005). Umasowienie szkolnictwa wyższego jest jedną z najważniejszych zmian, jakie zaszły w tej sferze w okresie minionego stulecia (Windolf

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

1997). Na początku XX wieku mniej niż 1% młodzieży kształciło się na poziomie wyższym, w latach 50. odsetek ten wzrósł do około 2–3%, a na koniec wieku sięgnął 20% (Schofer, Meyer 2005). Ekspansja szkolnictwa wyższego zachodziła w niemal wszystkich regionach świata (poza Afryką Subsaharyjską), w tym również w krajach skrajnie biednych, takich jak np. Botswana (Meyer, Nagel, Snyder Jr 1993), w których struktura gospodarek narodowych miała charakter wczesnoindustrialny, a nawet agrarny. Żadne z państw nie zdecydowało się zatrzymać ekspansji szkolnictwa wyższego mimo pojawiających się krytycznych głosów na temat nasilania się zjawiska *overeducation* (Burris 1983; Büchel et al. 2003; Antonowicz 2007) oraz frustracji związanych z niespełnionymi aspiracjami absolwentów uczelni. Krytyka umasowienia płynąca już nie tylko ze środowiska naukowego, ale przede wszystkim spoza niego stała się jedną z dominujących tendencji w wielu krajach Europy Zachodniej (w Polsce dopiero pod koniec lat 90.), jednak nie wywarła ona znaczącego wpływu na ogólny trend ekspansji szkolnictwa wyższego, czerpiący legitymizację z koncepcji społeczeństwa wiedzy czy gospodarki opartej na wiedzy.

Ekspansja szkolnictwa wyższego stała się nie tylko przykładem dyfuzji masowego modelu edukacji, przejawiającej się wzrostem liczby studentów (Schofer, Meyer 2005), ale również konwergencji struktury ich kształcenia w poszczególnych krajach (Ramirez, Wotipka 2001; Gabler, Frank 2005; Drori, Moon 2006; Ramirez 2006b). Był to wynik ponadnarodowych procesów politycznych, zauważalnych zwłaszcza w Europie – takich jak proces boloński – sprzyjających homogenizacji szkolnictwa wyższego. Następowało strukturalne zbliżanie do siebie narodowych systemów poprzez stopniowe nabywanie cech, których żaden z nich nie miał wcześniej. Była to zatem dyfuzja polityki, a nie jej transfer, w wyniku której zwiększał się izomorfizm systemów szkolnictwa wyższego, przez dekady funkcjonujących jako całkowicie niekompatybilne struktury.

Konwergencja szkolnictwa wyższego następowała stopniowo, zarówno w sferze ideowej (politycznych narracji stojących

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

za polityką publiczną), ustrojowej, jak i organizacyjnej, u której podstaw leży racjonalne zachowanie funkcjonujących w międzynarodowej przestrzeni aktorów – zwłaszcza państw narodowych oraz uczelni, które upodabniają się do siebie pod rosnącą presją ładu międzynarodowego (ang. *world polity*). Kierują się „logiką stosowności" (ang. *logic of appropriateness*) (March, Olsen 2004: 2), czyli dostosowują się do istniejących norm, które „są przestrzegane, ponieważ jawią się jako naturalne, właściwe, oczekiwane i posiadające legitymizację". Społeczeństwo światowe wpływa na polityki publiczne oraz krajowe systemy szkolnictwa wyższego głównie w sferze idei, które zyskują status normatywny. Po okresie dominacji idei egalitarnych, której przejawem był masowy model szkolnictwa wyższego, nastąpiło przechylenie w stronę procesu urynkowienia, związanego z zyskującą ogromne wpływy ekonomiczną teorią racjonalnego wyboru (Downs 1957). Polityka publiczna przybrała kształt ewaluacyjnego modelu, którego organizacyjnym odwzorowaniem stał się uniwersytet przedsiębiorczy (Clark 1998; Williams 2003). Model ten jest silnie zakorzeniony w gospodarce opartej na wiedzy oraz w społeczeństwie wiedzy (Stehr 1994). W krajach transformacji systemowej jego implementacja została dodatkowo wsparta przez instytucjonalną presję Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz (w kontekście Polski) Unii Europejskiej. Jak pisze Vaira (2004: 491) te transnarodowe organizacje uzależniają pomoc finansową w postaci zwrotnych lub bezzwrotnych pożyczek od wprowadzania reform szkolnictwa wyższego w wyraźnie zdefiniowanym rynkowym kierunku. „Czasami jednak te oczekiwania są bezpośrednio i dosłownie implementowane, jeśli dany kraj chciałby stać się krajem nowoczesnym oraz cywilizowanym, a przynajmniej politycznie być traktowany jako taki" (Vaira 2004: 491).

Konwergencji centralnych obszarów funkcjonowania szkolnictwa wyższego sprzyja jego umiędzynarodowienie. Uczelnie w praktyce dopasowują własną strukturę, cele i sposoby ich osiągania do wymogów międzynarodowych rankingów, akredytacji, ewaluacji, a także na potrzeby starań o uzyskanie ponadnarodo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wych certyfikatów jakości. Ład światowy zyskał charakter porządku normatywnego, do którego państwa, ich polityki publiczne, a przede wszystkim uczelnie się dostosowują, a dzięki temu mogą poprawić własną pozycję w stosunku do pozostałych uczelni na świecie. Najpewniejszą drogą do zagwarantowania sobie międzynarodowego wsparcia finansowego jest bezwzględne spełnianie oczekiwań społeczeństwa światowego, a więc działania zgodne „logiką stosowności" i naśladowanie (choćby imitowanie) instytucjonalnej struktury krajów najbardziej rozwiniętych. W tym procesie szczególną rolę odgrywają organizacje międzynarodowe, których aktywność początkowo dotyczyła wyłącznie kwestii zasadniczych, tzn. struktury państwa, praw człowieka czy wolności ekonomicznych. Z czasem objęła również inne obszary, takie jak struktura systemu edukacji. „Obserwowany jest wspólny kierunek rozwoju edukacji pomimo różnic narodowych wynikających z historii oraz kultury społeczeństw. To ekspansja edukacji powszechnej po II wojnie światowej stała się inspiracją do rozwoju idei społeczeństwa światowego" (Meyer, Ramirez 1980: 393). Dotyczy to także szkolnictwa wyższego, a silny wpływ organizacji międzynarodowych jest zauważalny również w Polsce. Ireneusz Białecki (2008) stwierdził wręcz, że wpływ organizacji międzynarodowych (OECD, UNESCO, UNDP – United Nations Development Programme, BŚ czy UE) na polską politykę edukacyjną jest bardzo silny i jego zdaniem pozytywny, choć globalnie opinie na temat wpływu tych organizacji na politykę publiczną są podzielone. Białecki podkreślił, że pojęcia i terminy, które organizują nasze myślenie o polityce edukacyjnej, pochodzą ze słownika tych organizacji, co według niego nie oznacza uzależnienia czy niższości cywilizacyjnej. Jego zdaniem ekspercki charakter tych organizacji wnosi do polskiej polityki publicznej niezwykłą wartość dodaną: „nie bez znaczenia jest i to, że import eksperckiego know-how i tworzenie tak często postulowanych przez ekspertów OECD czy UE sektorowych i regionalnych strategii rozwoju, a także profesjonalnej ewaluacji – stabilizują politykę. Bronią politykę edukacyjną przed politykami i przed medialną wersją polityki" (Białecki 2008: 1, 5).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Procesy globalizacyjne na świecie wzmocniły umiędzynarodowienie szkolnictwa wyższego (Scott 1998), czego konsekwencją jest rosnący izomorfizm, zarówno na poziomie polityki publicznej, jak i instytucji szkolnictwa wyższego. Sprzyja temu zwiększający się wpływ organizacji transnarodowych na politykę publiczną, silnie podkreślany przez wielu badaczy. Dotyczy to również obszaru szkolnictwa wyższego, który podlega procesowi internacjonalizacji. Wynikiem rosnącej aktywności transnarodowych aktorów była Deklaracja bolońska, utworzenie European Association for Quality Assurance in Higher Education czy wreszcie powstanie European Higher Education Area. Rosnącej konwergencji horyzontalnej poświęca się coraz więcej badań (np. Teichler 2002; Meyer 2006). Marek Kwiek wskazał, że nigdy wcześniej w powojennej historii poszczególne aspekty szkolnictwa wyższego nie były tak dokładnie i skrupulatnie porównywane przez ośrodki analityczne międzynarodowych organizacji rządowych oraz pozarządowych. Rocznie każda z czołowych organizacji: OECD, BŚ czy Komisja Europejska, wydaje kilkadziesiąt publikacji, analiz i raportów poświęconych różnym wybranym aspektom funkcjonowania szkolnictwa wyższego czy pojedynczych uczelni.

3.3. Polskie szkolnictwo wyższe w kontekście przemian globalnych

Optyka globalna różni się znacząco od dominującej w polskiej literaturze przedmiotu pespektywy, traktującej polskie szkolnictwo wyższe jako swoisty fenomen, którego przeobrażenia w latach 1989–2014 tłumaczono szczególną dynamiką zmian społecznych, politycznych i ekonomicznych. Z tego powodu uwaga badawcza była skierowana głównie na dokonujące się w Polsce przemiany, w nich bowiem upatrywano klucz do zrozumienia logiki i mechanizmów transformacji. Przyjęcie takiej optyki istotnie wzbogaciło wiedzę o zjawiskach i procesach zachodzących w polskim szkolnictwie wyższym, ale dopiero spojrzenie na polskie szkolnictwo wyższe przez pryzmat przemian globalnych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

pozwala dostrzec nieznane dotychczas aspekty i mechanizmy jego transformacji. Zgodnie z tą perspektywą ich źródłem były procesy zachodzące na poziomie makrostruktur – poza samym systemem, w sferze *world polity*, która poprzez organizacje transnarodowe wpływa zarówno na politykę publiczną, jak i na strukturę czy funkcjonowanie uczelni. Tym samym makrostrukturalna optyka zakłada odejście od definiowania przemian w latach 1989–2014 w kategoriach odosobnionego (unikalnego) procesu i proponuje traktowanie polskiego szkolnictwa wyższego jako części globalnego porządku, w którego funkcjonowaniu upatruje źródło polskich przemian. Modele instytucjonalne bowiem niejako „formują" lokalne struktury szkolnictwa wyższego, oferując im gotową polityczną czy instytucjonalną matrycę. Optyka ta pozwala dostrzec w lokalnym porządku przede wszystkim emanację/odwzorowanie reguł i znaczeń zaczerpniętych z globalnych abstrakcyjnych modeli, które w dużej mierze pozostają niezależne od lokalnych uwarunkowań (Thomas et al. 1987; Meyer et al. 1997; Jepperson 2002; Hasse, Krücken 2005).

Wpływ społeczeństwa światowego na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego jest najbardziej widoczny na poziomie polityki publicznej, ale konsekwencje przemian w polityce publicznej są zauważalne przede wszystkim na poziomie instytucjonalnym, ponieważ funkcjonowanie szkolnictwa wyższego (zwłaszcza w Europie) jest regulowane przez państwo w zakresie finansowania, polityki personalnej oraz legislacyjnej. Dopiero jednak wejście na poziom makrostruktur i analiza ich wpływu na politykę publiczną państw transformacji systemowej (takich jak Polska) pozwala rzucić nowe światło na niezbadane aspekty polskich przeobrażeń szkolnictwa wyższego, a dzięki temu zrozumieć trajektorię i nieznane dotąd mechanizmy gwałtownych przemian na poziomie instytucjonalnym.

Polska stanowi wyjątkowo ciekawy przypadek do badań nad rozprzestrzenianiem się innowacji strukturalnych w środowiskach silnie zinstytucjonalizowanych, czyli nad adaptowaniem procesów/zjawisk globalnych w obszarze szkolnictwa wyższego (w tym uniwersytetów), które przez dekady wykształciło własne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

(lokalne) wzory funkcjonowania. Otwarcie się polskiego szkolnictwa wyższego na świat – efekt prozachodniego kursu w polityce na początku lat 90. – spowodowało, że zostało ono wystawione na bezpośrednie działanie społeczeństwa światowego, a także na szereg procesów, które zachodziły w systemach szkolnictwa wyższego krajów Europy Zachodniej od czasu zakończenia II wojny światowej. Dynamika tego otwarcia uczyniła z polskiego szkolnictwa wyższego unikalne laboratorium, w którym niemal jak w akceleratorze cząsteczek w podgenewskim CERN można dokładnie obserwować dokonujące się w nim zmiany. Dzięki temu, że Polska szeroko otworzyła się na świat, a jednocześnie zaczęła podejmować usilne starania, aby stać się częścią świata zachodniego – tzn. dołączyć do zachodnioeuropejskich struktur politycznych, gospodarczych oraz militarnych, zmiany następowały tu szybciej, gwałtowniej i bardziej spektakularnie. W tym sensie pojawiły się niemal laboratoryjne możliwości obserwacji wpływu procesów transnarodowych na kształtowanie współczesnego porządku instytucjonalnego.

W przeciwieństwie do wielu innych krajów przeżywających okres intensywnego rozwoju gospodarczego oraz politycznego, które nagle otworzyły się na społeczeństwo światowe (np. Singapur, Malezja, Korea) i po prostu przyswoiły globalne rozwiązania prawne, finansowe, a przede wszystkim organizacyjne, funkcjonowanie uczelni w Polsce opierało się na długiej tradycji akademickiej i silnie zakorzenionym porządku instytucjonalnym. Miały one także za sobą trudne, a niekiedy bolesne relacje z komunistyczną władzą. Innymi słowy, wpływ społeczeństwa światowego na polskie szkolnictwo wyższe nie zachodził w społecznej, politycznej, a przede wszystkim instytucjonalnej próżni, a idee oraz modele instytucjonalne przychodzące do Polski były (i są) interpretowane przez pryzmat istniejących idei akademickich, kolektywnego doświadczenia środowiska naukowego, a przede wszystkim głęboko zakorzenionego porządku instytucjonalnego. Oznacza to, że polskie szkolnictwo wyższe w latach 1989–2014 stało się areną mocnego ścierania się dwóch porządków (globalnego i lokalnego) oraz adaptowania procesów transnarodowych w realiach polskiej transformacji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Rozdział 4

Uwarunkowania przemian szkolnictwa wyższego w Polsce

Promowane przez społeczeństwo światowe idee, rozwiązania organizacyjne oraz trendy polityczne wpływają na politykę państw narodowych, w tym na kierunek i kształt przemian w szkolnictwie wyższym. Badania nad transformacją polskich uczelni wymagają odrębnej analizy dwóch kontekstów: wewnętrznego i zewnętrznego. Z pierwszym wiąże się podjęcie studiów nad globalnymi trendami kształtującymi współczesną politykę wobec szkolnictwa wyższego oraz dokonanie diagnozy uwarunkowań instytucjonalnych, które w formie akademickiej tradycji były tworzone przez dekady, a nawet wieki. Historyczne studia nad procesem formowania się lokalnego porządku instytucjonalnego w szkolnictwie wyższym i nad uwarunkowaniami, w jakich ten proces zachodził, są kluczem do zrozumienia mechanizmów adaptacji nowych idei politycznych oraz implementacji towarzyszących im modeli organizacyjnych. W przypadku Polski podłoże to jest silnie zinstytucjonalizowane i głęboko zakorzenione w środowiskowej świadomości, która została uformowana w oparciu o tradycję akademicką, ewoluujący przez dekady porządek legislacyjny oraz kolektywne doświadczenia środowiska naukowego (które w niektórych przypadkach urosły do rangi mitów) ze swych relacji z organami władzy. Drugim typem uwarunkowań są ponadnarodowe trendy, które miały istotny wpływ na kształtowanie się szkolnictwa wyższego w ostatnich dekadach głównie w krajach Europy Zachodniej. Ich analiza ma pokazać

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

„zewnętrzny" kontekst transformacji szkolnictwa wyższego, która ze względu na szerokie otwarcie Polski na Zachód nie dokonała się w ideowej próżni. Dla polskiego środowiska naukowego – zwłaszcza środowiska reformatorów polskiej nauki – równie ważnym (o ile nie ważniejszym) punktem odniesienia były procesy zachodzące w szkolnictwie wyższym krajów znacznie lepiej rozwiniętych nie tylko ekonomicznie, ale też instytucjonalnie (por. Sadlak 1991; Białecki, Dąbrowa-Szefler 1994; Wnuk-Lipińska 1996). Z tego powodu głębszej analizie zostaną poddane procesy: (a) umasowienia, (b) urynkowienia, (c) de-nacjonalizacji i (d) dywersyfikacji szkolnictwa wyższego oraz towarzyszące im ideowe paradygmaty, których hegemonia dodaje im normatywnej dynamiki.

4.1. Uwarunkowania historyczne

4.1.1. Dziedzictwo II Rzeczypospolitej (1918–1939)

Podłożem formowania się polskiego szkolnictwa wyższego była wielowiekowa tradycja akademicka, której korzenie sięgają XIV wieku. Powołano wówczas pierwszą na ziemiach polskich instytucję akademicką – Uniwersytet Jagielloński (1364), który wraz z powstałą później Akademią Wileńską (utworzoną z kolegium jezuickiego przez polskiego króla Stefana Batorego w 1579 roku) oraz Akademią Lwowską (założoną przez polskiego króla Jana Kazimierza w 1661 roku w wyniku przekształcenia dawnego kolegium jezuickiego) tworzył fundamenty akademickości na ziemiach polskich. Przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości w 1918 roku na ziemiach polskich istniały dwa uniwersytety (w Krakowie i Lwowie), jedna politechnika, jedna akademia sztuk pięknych, dwie szkoły wyższe: rolnicza i weterynaryjna – wszystkie ulokowane ma terenie zaboru austriackiego. Wprawdzie – jak napisali Stanisław Waltoś i Andrzej Rozmus (2009: 29) – w Warszawie funkcjonował rosyjski uniwersytet, ale w latach 1905–1908 był on bojkotowany przez społeczeństwo polskie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

i nie może być traktowany jako element polskiego szkolnictwa wyższego. Dopiero po wkroczeniu Niemców do stolicy (w 1915 roku) powstały dwie prywatne uczelnie: Wyższa Szkoła Handlowa i Wyższa Szkoła Rolnicza, a w 1916 roku reaktywowano Uniwersytet Warszawski, który nawiązywał do tradycji z lat 1816–1832 i Szkoły Głównej (1862–1869) (por. Tymowski 1975: 15). W 1919 roku w polskim wówczas Wilnie powołano Uniwersytet Stefana Batorego kontynuujący tradycje Akademii Wileńskiej (1579–1832). Na ziemiach zaboru pruskiego do czasu odzyskania niepodległości nie funkcjonował polski uniwersytet. Przełom nastąpił dopiero w wyniku utworzenia w 1919 roku Wszechnicy Piastowskiej, która rok później została przekształcona w Uniwersytet Poznański.

Okres międzywojenny (1918–1939) był czasem budowania szkolnictwa wyższego, a także kształtowania relacji między państwem a nowo powstającymi uczelniami. Fundamenty tych relacji trzeba było stworzyć od podstaw. Nowy porządek prawny ustaliły kolejne dwa akty legislacyjne: ustawa o szkołach akademickich z 1920 roku, która stanowiła pierwszy polski akt prawny regulujący kwestie szkolnictwa wyższego, oraz ustawa o szkołach akademickich przyjęta przez Sejm w 1933 roku. O ile pierwsza z nich była bardzo liberalna i sankcjonowała akademickie *status quo*, o tyle procesowi uchwalania kolejnej towarzyszył ostry konflikt między władzą a środowiskiem uczonych. Okres międzywojenny to ważny punkt odniesienia dla rozwoju polskiego szkolnictwa wyższego, wówczas bowiem nie tylko powstawały nowe uczelnie: w Warszawie (9), we Lwowie (4), w Krakowie (4), Poznaniu (2) oraz Wilnie (1) i Lublinie (1) (Jastrzębski 2013: 35), ale również formowały się relacje między środowiskiem naukowym a władzą publiczną. Rozwój polskich szkół wyższych był bezpośrednio związany z procesem narodotwórczym i odbudową państwa polskiego, na co zresztą wskazują godła wielu powstających w tym okresie uczelni, w których centralne miejsce zajmuje orzeł w koronie – symbol polskości. Szkoły wyższe miały – zgodnie z koncepcją Wilhelma von Humboldta – nie tylko prowadzić badania, ale przede wszystkim kształcić elity i współ-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

tworzyć kulturę narodową (niem. *Bildung*). W tym okresie formowały się wzory relacji między państwem a środowiskiem naukowym, jak również powstawały zaczątki polityki naukowej (pojęcie to pojawiło się w debacie w roku 1920 podczas I Zjazdu Nauki Polskiej), czego efektem była jej dyferencjacja – wyróżniano partykularną w skali ośrodków akademickich politykę społeczną oraz biurokratyzującą się politykę Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

W okresie II Rzeczypospolitej polityka wobec nauki i szkół wyższych była wyznaczana przez środowisko akademickie. W tym celu organizowano Zjazdy Nauki Polskiej, które miały być głosem polskich uczonych ukierunkowującym działania władz. Uczestnictwo w zjazdach wynikało z poczucia odpowiedzialności ludzi nauki, a także z przekonania, że ministerialny aparat biurokratyczny nie będzie w stanie samodzielnie rozwiązywać problemów polskiego szkolnictwa wyższego ani też wyznaczać kierunków jego rozwoju. Kryła się za tym nieufność uczonych do aparatu władzy, spoglądali oni bowiem na jej działania z dużym dystansem. Zjazdy Nauki Polskiej podejmowały problemy dla nauki najważniejsze: I Zjazd zajmował się organizacją i rozwojem nauki w Polsce, w tym relacją między nauką a państwem, podczas II Zjazdu (1927) szukano odpowiedzi na pytanie o kierunek rozwoju szkół akademickich – „ku czemu idą, ku czemu iść mają nasze szkoły akademickie, jaki ma być dalszy kierunek ich rozwoju, aby mogły spełnić swe dziejowe zadanie wobec nauki i Ojczyzny" (Lutosiński 1927: 2). Pytanie to zadawano w kontekście umasowienia szkolnictwa wyższego oraz „zapewnienia pracy naukowo-twórczej w szkole akademickiej należytych warunków rozwoju" (Lutosiński 1927: 2). Tematyka obrad podczas II Zjazdu została ograniczona do problemów szkół akademickich, a organizatorzy starali się, by uczestnicy zjazdowych dyskusji i autorzy referatów nie poruszali innych kwestii, zwłaszcza budżetowych (Jaczewski 1978: 103).

Z inicjatywą zwołania I Zjazdu Nauki Polskiej wystąpił Komitet Kasy im. Mianowskiego, który wydał w tej sprawie odezwę do środowiska naukowego. Wzięli w nim udział przedstawiciele insty-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

tucji naukowych oraz osoby pracujące na polu naukowym. „Celem formalnym Zjazdu było umiejscowienie nauki wśród innych dziedzin życia społecznego, przy czym najistotniejszą rolę przywiązywano do tematu »nauka a państwo«”[1]. Wygłaszane podczas Zjazdu referaty były przepełnione troską o los nauki, wskazywano również na instytucję państwa jako najbardziej odpowiedzialną za rozwój nauki. Podkreślał to zwłaszcza krakowski uczony, Stanisław Kutrzeba, w referacie „Nauka a państwo”. Konkluzje referatu Kutrzeby wyrażały powszechnie panujący w środowisku pogląd, a zarazem oczekiwanie, że „państwo, wspierając naukę, zostawi jej zupełną autonomię wewnętrzną, samo wstrzymując się od kierunku czy wydawania sądów” (Kutrzeba 1920: 83).

Podczas I Zjazdu poruszono wiele zagadnień, spośród których – w kontekście prowadzonych analiz – na uwagę zasługuje zagadnienie „celu nauki”. Zostało ono jednak niemal całkowicie zignorowane przez uczestników. Jak relacjonował Bohdan Jaczewski (1978: 96), według jednych uprawianie nauki powinno być czynnością wolną i wartością samą w sobie, według innych – zwłaszcza Władysława Semkowicza – nie można dłużej akceptować partykularyzmu i przypadkowości. Semkowicz (1920: 109) zaproponował nowatorską koncepcję podziału pracy naukowej: „uczony znający wartość organizacji i planowości pracy nie idzie wyłącznie za głosem upodobania, nie pracuje tylko dla rozkoszy, ale nieraz z zaparciem się odkłada ponętniejsze tematy, wybierając te, które domagają się opracowania z punktu widzenia rzeczywistych potrzeb i planów nauki”. Reakcja osób obecnych na I Zjeździe odzwierciedlała daleko idącą nieufność do wszelkich prób organizacji, planowania czy racjonalizacji badań naukowych. Większość uczestników dystansowała się od nowatorskich poglądów Semkowicza, niemal ignorując jego propozycje, podobnie jak wszelkie wysiłki zmierzające do powiązania nauki z potrzebami gospodarki. „Upraktycznienie nauki”, postulowane przez Józefa Morozewicza (1920: 182–183), zostało przyję-

[1] Odezwa Komitetu Kasy im. Mianowskiego została umieszczona wraz z materiałami zjazdowymi w trzecim roczniku „Nauki Polskiej” (1920): 225–226.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

te z rezerwą przez przeważających na Zjeździe przedstawicieli „nauk czystych". Analizując treści referatów, Jaczewski (1978: 98) wskazał, że „nie bez znaczenia było tu anachroniczne wobec potrzeb społecznych państwa i gospodarki przekonanie, że prawidłowy rozwój nauki wymaga zachowania jej autonomii w życiu społecznym".

Podczas II Zjazdu Nauki Polskiej problem szkół akademickich i ich społecznej użyteczności poruszył w swym referacie Karol Lutostański, wskazując na konieczność zwiększania liczby absolwentów szkół wyższych. Wielu uczonych, jak Wojciech Świętosławski, podkreśliło potrzebę zachowania równowagi między kształceniem coraz większej liczby studentów a prowadzeniem działalności badawczej i twórczej. Nie udało się jednak pominąć problematyki budżetowej, a kilku prelegentów wskazało na niedofinansowanie oraz brak zainteresowania rządu i parlamentu funkcjonowaniem szkół akademickich. Antidotum miało być powołanie Rady Naukowej przy Ministerstwie: „Jej autorytet moralny i naukowy winien wskazywać Rządowi drogi i programy polityki uniwersyteckiej i naukowej (jak również bibliotecznej i archiwalnej itp.)" (Kot 1927: 42). Pomysł Stanisława Kota spotkał się z krytyką większości uczestników Zjazdu, uderzał bowiem w tradycję autonomii szkół akademickich, której miałaby zagrozić „ingerencja czynników rządowych". Reakcja uczestników może dziwić ze względu na fakt, że Kot miał opinię zagorzałego przeciwnika sprawującej władzę sanacji, podobnie jak wielu profesorów biorących udział w Zjeździe (por. Jaczewski 1978: 106). Ilustruje to dobitnie silnie zakorzenione poczucie środowiskowej niezależności, które wykluczało jakąkolwiek ingerencję władz w sprawy szkół akademickich. Dychotomiczny, wręcz manichejski, podział na środowisko ludzi nauki oraz świat władzy powodował, że jedyną formą oddziaływania na rząd było bezpośrednie zaangażowanie uczonych w wyznaczanie kierunków polityki naukowej[2] właśnie w ramach Zjazdów Na-

[2] Termin „polityka naukowa" został użyty przez Stanisława Kota podczas II Zjazdu Nauki Polskiej w 1927 roku.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

uki Polskiej. Tradycja zjazdów zapoczątkowana w 1920 roku odzwierciedlała nieufność środowiska naukowego do ludzi władzy, w dużej mierze uzasadnioną doświadczeniami okresu zaborów oraz brakiem doświadczenia polskiej administracji w relacjach ze światem nauki.

Zjazdy Nauki Polskiej były formą samoorganizacji środowiska naukowego, które nie chciało dopuścić do tego, by sprawy nauki i szkół akademickich pozostały w rękach polityków oraz aparatu biurokratycznego. Mimo że postulowano, aby zjazdy odbywały się cyklicznie, co dwa lata, w okresie II Rzeczypospolitej zostały zorganizowane tylko dwa spotkania (1920, 1927). W 1928 roku redakcja „Nauki Polskiej", która patronowała zjazdom, wysłała ankietę do 114 uczonych. Zawierała ona pytanie odnoszące się do sytuacji polskiej nauki oraz szkół akademickich. Wiele osób nadesłało własne refleksje dotyczące ówczesnej organizacji nauki, a przede wszystkim kierunków jej rozwoju. Wynikało to z przekonania, że sprawami nauki powinno się zajmować środowisko akademickie, a nie politycy. Formuła zjazdów dawała możliwość bezpośredniego uczestnictwa przedstawicieli kręgów naukowych w dyskusji nad polityką naukową, wpływania na jej kierunek, zwłaszcza w kontekście polityki wobec szkół akademickich. Zjazdy Nauki Polskiej odwoływały się ideałów nauki, przede wszystkim eksponowały odrębność środowiska ludzi nauki – nowej, najprawdziwszej arystokracji, która miała być nie tylko źródłem wiedzy i mądrości, ale także postępu cywilizacyjnego oraz mądrych rządów (por. Hübner 2013).

Środowiskowy charakter polityki naukowej był jednak ujęty w ramy legislacyjne, które regulowały stosunki między państwem a uczelniami. Ramy te tworzyła ustawa o szkołach akademickich przyjęta przez Sejm 13 lipca 1920 roku w dramatycznych okolicznościach – w czasie, kiedy trwały intensywne działania wojenne na froncie polsko-rosyjskim, na miesiąc przed Bitwą Warszawską (15 sierpnia 1920 roku) – jedną z najważniejszych batalii wojennych XX-wiecznej Europy. Ustawa była liberalna (wolnościowa) i czerpała z humboldtowskiej idei uniwersytetu, a projekt ustawy miał charakter środowiskowy. „Projekt ustawy, opracowany

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

przez profesorów Uniwersytetu Jagiellońskiego, oparty był na wzorach uniwersytetów niemieckich. Ustawa przyznawała największe uprawnienia organom kolegialnym szkoły, tj. zebraniu ogólnemu profesorów, senatowi i radom wydziałowym" (Tymowski 1975: 19). Jej autor, Stanisław Estreicher – rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego i przewodniczący konferencji rektorów polskich, był człowiekiem nauki, a nie przedstawicielem biurokratycznego aparatu władzy, co miało odzwierciedlenie w zapisach ustawy. Stanisław Waltoś (2009: 30) podsumował ich treść następująco: „Była ona taka, jak jej twórca – bardzo liberalna. Hołdowała w dziedzinie badań naukowych i dydaktyki klasycznemu modelowi Humboldta, choć idąc śladem ustawodawstwa austriackiego, przyznawała władzy centralnej sporo uprawnień nadzorczych". Ustawa nadała uczelniom autonomię instytucjonalną w zakresie prowadzenia badań naukowych oraz kształcenia studentów. Była nieinwazyjna i pozwalała na to, aby wiele aspektów funkcjonowania uczelni nieuregulowanych na poziomie państwowym normowały uczelniane statuty lub zwyczaje akademickie.

Był to pierwszy krok w kierunku utworzenia systemu szkolnictwa wyższego, którego integralną częścią jest uniformizacja reguł. Jaczewski (1978: 83) wskazał, że pierwsza ustawa „akcentowała jednolity ustrój wszystkich szkół akademickich, które zostały podporządkowane zwierzchniej władzy ministra WRiOP". Już art. 1 tego aktu stanowił, że „Statut każdej szkoły akademickiej podlega zatwierdzeniu przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, jako wykonującego zwierzchnią władzę rządową nad szkołami akademickimi". Była to konsekwencja historycznych zaszłości, a dokładnie upaństwowienia szkolnictwa przez Komisję Edukacji Narodowej (1773), co przełożyło się na powołanie kolejnych – już typowo administracyjnych – agend państw zaborczych. Ustawa z 1920 roku zapewniała uczelniom szeroką autonomię, gwarancje wolności w zakresie badań naukowych oraz kształcenia. Janusz Tymowski (1975: 19) podał jako przykład statut Politechniki Warszawskiej, w którym napisano, że „każdy profesor i docent Politechniki ma prawo podawania

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

sposobem naukowym wszelkich zagadnień, wchodzących w zakres gałęzi wiedzy, których jest przedstawicielem, tak samo ma on zupełną swobodę w wyborze metod wykładów i ćwiczeń". Równocześnie na poziomie polityki publicznej ustawa zawierała zapisy przyznające ministrowi wyznań religijnych i oświecenia publicznego istotne uprawnienia kontrolne. Jak zauważył Klemens Szłapczyński (1968: 15), miał on 30 różnych uprawnień, „wykonując zwierzchnią władzę nad szkołami akademickimi", a jego „zatwierdzenia wymaga statut i budżet szkoły, zmiana przeznaczania sum budżetowych, programy wykładów, mianowanie profesorów i docentów, dodatkowa stała praca profesorów ponad okres 35 lat o dalsze 5 lat, powierzenie zastępstwa profesora, rozszerzenie prawa wykładania na inną dziedzinę poza ustaloną w przewodzie habilitacyjnym, zawieszenie w czynnościach kierownika zakładu wydziałowego, ograniczenie liczby przyjmowanych studentów, dopuszczenie pracy doktorskiej w języku obcym, statuty stowarzyszeń akademickich". Ponadto miał prawo nadzorowania stowarzyszeń akademickich, kontroli sposobu wykorzystywania gmachów państwowych czy ustalania wysokości wpisowego dla studentów.

Liberalna ustawa z 1920 roku była kilkukrotnie nowelizowana, ale w miarę jak państwo rosło w siłę, wprowadzane zmiany sukcesywnie ograniczały autonomię uczelni. Jak napisał Tymowski (1975: 20–21), początkowo (27 grudnia 1924 roku) zwiększono uprawnienia kontrolne wobec majątków własnych uczelni, a na mocy rozporządzenia z dnia 24 lutego 1928 roku *O stosunku służbowym profesorów szkół akademickich i pomocniczych sił naukowych* zwiększono również odpowiedzialność dyscyplinarną pracowników naukowych. Niekorzystna sytuacja gospodarcza i polityczna oraz konflikty na uczelniach doprowadziły do pewnej anarchizacji zachowań środowiska studenckiego, głównie w szkołach warszawskich. W tej atmosferze w obozie sanacyjnym narastała potrzeba „rządów silnej ręki" (nie tylko zresztą w obszarze szkolnictwa wyższego), czego pierwszym symptomem była nowelizacja wspomnianego rozporządzenia z dnia 27 października 1932 roku, przewidująca, że „profesorowi nie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wolno wchodzić w zmowy, które mogą zakłócić bieg zarządu państwowego lub normalnego toku służby". Takie zapisy środowisko naukowe odbierało bardzo negatywnie i interpretowało je jako przygotowanie prawnej drogi do legalnego usuwania profesorów niewygodnych dla władz. Wpisywało się to w coraz bardziej autorytarny klimat polityczny II Rzeczypospolitej przełomu lat 20. i 30. XX wieku. W warunkach politycznych napięć lat 30. taka interpretacja trafiła na podatny grunt, wywołując silne protesty środowiska naukowego. Trzeba jednak zauważyć, że – jak stwierdził Szłapczyński (1968: 18) – „niewątpliwie ustawa z 1920 domagała się radykalnych zmian, gdyż oparty na niej ustrój szkoły wyższej był wyraźnym anachronizmem. Cechy krańcowego liberalizmu w wewnętrznym zarządzie szkół paraliżowały ich rozwój", ale jednocześnie zapisy legislacyjne nie pozostawiały wątpliwości, że rządzący bardziej niż interesem szkół akademickich kierowali się potrzebą sprawowania władzy metodą „rządów silnej ręki".

Było to tylko preludium do uchwalenia (15 marca 1933 roku) nowej ustawy, która znosiła równowagę w relacjach między władzą publiczną a środowiskiem akademickim, przyznając ministrowi wyznań religijnych i oświecenia publicznego dominującą pozycję. Ustawa była uchwalana w okresie rosnących aspiracji zwolenników obozu sanacyjnego zmierzających do ograniczenia wolności i wprowadzenia autorytarnego modelu sprawowania władzy (Koper 2013). Tymowski (1975: 21) tak podsumował istotę nowej ustawy: „najważniejszym postanowieniem nowej ustawy z 15 marca 1933 roku było upoważnienie ministra do łączenia i dzielenia wydziałów, tworzenia i likwidowania katedr, nie tylko na wniosek rady wydziału i senatu, ale również po zasięgnięciu ich opinii". W zakresie polityki publicznej ustawa z 1933 roku wprowadzała relacje bezpośredniej podległości uczelni akademickich władzy wykonawczej. Szłapczyński (1968: 17), powołując się na słowa Franciszka Bujaka, scharakteryzował ustawę, wskazując ironicznie, że jest nieporozumieniem mówić o wolności nauki, skoro pierwszy artykuł, a w zasadzie 54 artykuły stanowią, że „minister: ustala, określa, zatwierdza, zarządza, żąda itd., wszystko uzależniając bezpośrednio lub pośrednio od siebie". Asyme-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

tria relacji między władzą ministra a uczelniami jest widoczna w wielu miejscach ustawy. Wskaźnikiem asymetryczności jest też pozycja konferencji rektorów (traktowanych jako przedstawiciele środowiska akademickiego) w relacjach z władzą publiczną. Ustawa z 1933 roku w art. 4 pkt 2 nie pozostawiała wątpliwości co do hierarchiczności tych relacji, czyniąc z reprezentacji rektorów jedynie ciało doradcze, zwoływane przez ministra. Opinia tego ciała formalnie nie ma żadnej mocy: „Celem omawiania spraw, dotyczących ogółu szkół akademickich, Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego zwołuje w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na trzy lata, zjazd rektorów wszystkich szkół akademickich. Zjazdowi przewodniczy Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego lub jego delegat. Uchwały zjazdu mają charakter opinii". Zjazdy rektorów miały wcześniej formułę samodzielnej konferencji rektorów szkół akademickich w Polsce. Relacje między środowiskiem naukowym a władzą publiczną uregulowane ustawą z 1933 roku nie opierały się na dialogu równorzędnych podmiotów, przeciwnie – ich asymetria była wyraźna.

Ustawa z 1920 roku wprowadzała spójne uregulowania dotyczące ustroju uczelni, ale szkoły akademickie – państwowe i prywatne – nie tworzyły w czasach II Rzeczypospolitej systemu, czego najlepszą ilustracją jest liczba mnoga w nazwie ustawy: „ustawa o szkołach akademickich". Polityka ministerialna wobec nich była zindywidualizowana zgodnie z zasadą autonomii, a od 1933 roku – samorządności. Pojawiło się jednak skuteczne instrumentarium ministerialne i polityka legislacyjna, finansowa oraz personalna, a ustawy regulujące sprawy szkolnictwa wyższego w okresie międzywojennym zawierały pełną listę państwowych i prywatnych szkół akademickich. Wprawdzie w ustawie z 1920 roku lista znalazła się dopiero w art. 111 przepisów przejściowych, ale w ustawie z 1933 roku już w art. 2 wymieniono z nazwy 13 państwowych szkół akademickich, a w art. 55 nazwy trzech uczelni prywatnych, które na mocy ustawy mogły otrzymać częściowe lub pełne prawa szkół państwowych. Szkoły wyższe w tym okresie były nieliczne i elitarne, a ustawa bardziej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

regulowała relacje władzy z poszczególnymi uczelniami niż ze szkolnictwem wyższym jako całością.

Środowisko akademickie nie miało w zasadzie instytucjonalnej reprezentacji – poza konferencją rektorów pełniącą jedynie funkcje doradcze – która występowałaby w interesie uczelni czy środowiska akademickiego w relacjach z Ministerstwem. Obie kolejne ustawy nosiły tytuł „Ustawa o szkołach akademickich", co wskazuje, że ich przedmiotem były konkretne uczelnie, nie zaś abstrakcyjne szkolnictwo wyższe. Oba akty prawne (z 1920 i 1933 roku) zawierały zapisy regulujące wewnętrzny ustrój uczelni, ale ich treści w tym zakresie różniły się w kilku zasadniczych kwestiach. Ustawa z 1920 roku nadawała szkołom akademickim osobowość prawną, przyznawała możliwość uchwalania własnych statutów (które miał zatwierdzać minister), regulowała ich strukturę i funkcjonowanie. Uczelnie mogły swobodnie powoływać organy jednoosobowe oraz wieloosobowe. „Rady wydziałowe czuwały nad rozwojem nauk, przedstawiały wnioski o mianowanie profesorów, załatwiały sprawy habilitacyjne, mianowały, usuwały i zawieszały siły pomocnicze, wydawały opinie naukowe w ramach swego wydziału" (Jaczewski 1978: 83). Wydziały były bardzo niezależne i w ramach struktury instytucji akademickiej silnie upodmiotowione.

Polskie uczelnie w okresie międzywojennym (zwłaszcza w kontekście ustawy z 1920 roku) były autonomiczne, ale kierowane przez oligarchię akademicką w rozumieniu zaproponowanym przez Clarka (1983). Najważniejszym ciałem był organ kolegialny określany mianem „zebrania ogólnego profesorów" (art. 12), który uchwalał statut uczelni, jej budżet, wybierał rektora, a także podejmował kluczowe decyzje dotyczące ustroju uczelni i jej funkcjonowania. Jeśli w uczelni nie było zebrania profesorów, jej senat pełnił funkcję „najwyższej władzy szkolnej samorządowej" (art. 18), a w pozostałych przypadkach jego kompetencje ograniczały się do decydowania o sprawach uczelni mających charakter bieżący, nie zaś strategiczny. Szkołą akademicką kierował rektor wybierany przez profesurę, przy czym tryb wyboru definiował statut uczelni. Rola ministra wyznań re-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ligijnych i oświecenia publicznego była ograniczona do zatwierdzania statutów uczelni, poza tym uprawnienia ministra obejmowały wyłącznie drobne sprawy administracyjno-urzędnicze, takie jak wydawanie zgody na zmniejszenie przez radę wydziału liczby osób przyjmowanych na studia (tzn. *numerus clausus*), czy zwierzchnictwo nad pracownikami nienaukowymi (np. bibliotekarzami).

Samorządowy (ale i oligarchiczny) charakter uczelni został ograniczony przez ustawę z dnia 15 marca 1933 roku. Akt prawny przygotowany na polecenie ministra Janusza Jędrzejewicza (późniejszego premiera) oraz jego brata Wacława Jędrzejewicza – stronników Józefa Piłsudskiego, oficerów Wojska Polskiego, wyrażał wolę wprowadzenia „rządów silnej ręki". O ile w ustawie z 1920 roku można było odnaleźć wpływy myśli Humboldta, o tyle w ustawie z 1933 roku widać ducha wojska, którego przejawem była silna centralizacja, instytucjonalna hierarchiczność, a przede wszystkim szeroka władza ministra i Ministerstwa w zakresie regulowania ustroju uczelni i jej funkcjonowania. Ustawa ograniczała autonomię uczelni, zwiększając jednocześnie uprawnienia ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego. Wszystkie najważniejsze decyzje personalne musiały uzyskać akceptację władz. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzał kandydaturę na stanowisko rektora po uprzednim zgłoszeniu jej przez ministra (kandydatury na prorektorów zatwierdzał minister), gdy jednak minister odmawiał przedstawienia kandydata prezydentowi RP, wówczas delegaci musieli dokonać ponownego wyboru (art. 9). Co więcej, sposób wyboru delegatów ustalał minister, który dzięki temu miał pełną kontrolę nad funkcjonowaniem szkół akademickich, co zresztą zostało jednoznacznie zapisane w ustawie w art. 4: „Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego jest władzą naczelną szkół akademickich i sprawuje nad niemi zwierzchni nadzór". Ustawa w wielu miejscach przypisywała ministrowi szeroki zakres władzy w sprawach wewnętrznego ustroju uczelni. Jedynym organem uprawnionym do tworzenia, likwidowania czy przeobrażania wydziałów, katedr i zakładów naukowych był minister wyznań

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

religijnych i oświecenia publicznego. Art. 3 ustawy z 1933 roku określał to jednoznacznie: „Podział na wydziały (oddziały i studia) oraz zmiany tego podziału, reorganizacja wydziałów (oddziałów, studiów) przez tworzenie lub zwijanie katedr i zakładów następuje w drodze rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego po wysłuchaniu opinij albo na wniosek rady wydziałowej, gdy chodzi o zmianę w ramach wydziału, senatu – we wszystkich innych przypadkach". Analogiczny przepis stosowano w przypadku powoływania nowych czy likwidowania istniejących wydziałów. Tym samym ustawa z 1933 roku silnie ograniczała autonomię uczelni, czyli możliwość decydowania o ich wewnętrznych sprawach. Stare i nowe uczelnie na ziemiach polskich na początku okresu międzywojennego były niezależnymi podmiotami, cieszącymi się szeroką autonomią i zorganizowanymi jako korporacje uczonych, u jego schyłku zaś – szkołami akademickimi wpisanymi w logikę biurokratycznego porządku, mającymi okrojoną w dużej części autonomię instytucjonalną i kontrolowanymi przez władzę centralną. Nie ma wątpliwości, że podobnie jak na poziomie politycznym, a nawet bardziej wyraźnie, na poziomie uczelnianym nastąpiło przejście od kolegialnych, korporacyjnych mechanizmów kierowania uczelnią (ustawa z 1920 roku) do centralizacji władzy w rękach organów jednoosobowych, tzn. dziekanów oraz rektora (ustawa z 1933 roku). Innymi słowy, postanowiono zwiększyć sterowność organizacyjną kosztem kolegialności, scentralizować władzę instytucjonalną, aby poprawić skuteczność zarządzania szkołą wyższą na wszystkich poziomach.

Ustawa o szkołach akademickich z 1920 roku wprowadzała gwarancje wolności dla profesorów, traktując ich podmiotowo. W art. 6 stwierdzono: „Każdy profesor i docent ma prawo podawania i oświetlania z katedry sposobem naukowym według swego naukowego przekonania i sposobem naukowym wszelkie zagadnienia wchodzące w zakres gałęzi wiedzy, których jest przedstawicielem; tak samo ma zupełną swobodę wyboru metod wykładów i ćwiczeń". Jednak – jak podsumował Szłapczyński (1968: 15–16) – wrażenie wolności w ramach uczelni mogli mieć

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wyłącznie profesorowie, zarówno bowiem rektor, jak i dziekan byli przez nich wybierani na jednoroczną kadencję. Zakres władzy rektora i dziekanów był wąski, a uczelniami zarządzali kolegialnie profesorowie, od których – co jest współcześnie trudne do wyobrażenia – nikt nie miał prawa żądać żadnych sprawozdań z ich działalności naukowo-dydaktycznej. Zdaniem Szłapczyńskiego (1968: 16) tak daleko posunięta niezależność zapoczątkowała jednak dezintegrację szkoły wyższej: „szkoła nie była zorganizowaną całością, lecz luźną federacją katedr o bardzo zróżnicowanym, najczęściej małym zakresie współpracy".

Formalnie identycznie brzmiący zapis znalazł się w ustawie z 1933 roku (art. 28, pkt 2), choć na tym zasadniczo kończą się podobieństwa, ponieważ ustawy pod względem gwarancji wolności nauki znacząco się różniły. Również wewnątrz uczelni pozycja profesorów była silna, zwłaszcza w relacjach z władzami rektorskimi i dziekańskimi, charakteryzujących się silną asymetrycznością na korzyść profesury. W myśl ustawy z 1920 roku polskie szkoły akademickie były zarządzane przez korporacje profesorów, którzy mieli szeroką swobodę zawodową i to oni oceniali pracę władz wydziałów oraz uczelni, sami zaś nie musieli przedstawiać sprawozdań ze swej działalności naukowej (por. Jaczewski 1978: 83). Ustawa z 1920 roku dawała szerokie gwarancje wolności nauki i autonomiczności instytucji akademickich, ograniczając zakres ingerencji ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego w aktywność ludzi nauki. Zapisano w niej, że jedyną możliwą podstawą usunięcia profesora z katedry jest uchwała (podjęta większością przynajmniej dwóch trzecich głosów) ogólnego zebrania profesorów (lub senatu, gdy pełni on funkcję najważniejszego ciała kolegialnego), wydana po przeprowadzeniu dochodzenia dyscyplinarnego bądź honorowego (art. 48). W gruncie rzeczy była to zgoda na usunięcie profesora wyłącznie w sytuacji, gdy środowisko profesorów w danej uczelni zdecydowało się pozbawić go katedry. Silne zabezpieczenie pozycji profesury stanowiło podstawę politycznej niezależności szkół akademickich, profesorowie byli bowiem praktycznie nieusuwalni.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Skrajnie odmiennie regulowała te kwestie ustawa z 1933 roku. Przyznawała ona ministrowi prawo nadawania katedry profesorowi na wniosek rady wydziału. Art. 23, pkt 1 i 2, stanowił, że „kierownikiem zakładu, niezwiązanego z żadną katedrą albo obejmującego swym zakresem kilka katedr (instytutu), jest profesor, któremu powierza kierownictwo Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego na wniosek rady wydziałowej, gdy chodzi o zakład, należący do jednego wydziału, a na wniosek senatu – we wszystkich innych przypadkach". Ten przepis dawał ministrowi prawo odmowy przyznania niewygodnym profesorom własnej katedry na uniwersytecie, co było symbolicznym sygnałem ze strony władz skierowanym do środowiska naukowego, aby nie angażowało się w życie publiczne. Treść tego zapisu trzeba również odczytywać w określonym kontekście politycznym. Polska w latach 30. była krajem o silnej władzy wykonawczej – 16 miesięcy po uchwaleniu ustawy o szkołach akademickich, 12 lipca 1934 roku, na mocy dekretu prezydenta Ignacego Mościckiego utworzono obóz dla więźniów politycznych w Berezie Kartuskiej. To najlepiej obrazuje polityczną atmosferę panującą w Polsce w tym czasie. Środowisko akademickie było szczególnie uwrażliwione na takie zapisy. W warunkach napięć politycznych najpierw nowelizacja ustawy w 1932, a następnie nowy akt prawny w 1933 roku spowodowały masowe protesty i demonstracje na uczelniach, a nawet złożenie godności rektorskich przez większość rektorów (co zaowocowało złagodzeniem zapisów noweli z 1932 roku).

Napiętą atmosferę tamtego okresu dobrze oddaje klimat debaty parlamentarnej (12 stycznia 1933 roku), w której poseł Langer apelował z mównicy sejmowej: „Ustawa ta nie ma na celu rozwoju nauki, jeno zetatyzowanie i podporządkowanie nauki władzy wykonawczej. To jest celem i istotą tej ustawy, aby trzymać naukę i uczonych, jak powiada prof. Rozwadowski, na powrozie (Sprawozdanie stenograficzne z 74 posiedzenia w dniu 12 stycznia 1933 r." (za: Szłapczyński 1968: 17). Można przypuszczać, że w sytuacji stabilnej demokracji, przestrzegania praw człowieka, treść tego zapisu zostałaby zupełnie inaczej odczytana i znacznie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

łatwiej zaakceptowana przez środowisko naukowe. Jednak w sytuacji słabnącej demokracji i coraz bardziej autorytarnych zapędów władz znaczenie tego zapisu (i kilku innych w tej ustawie) urosło do rangi symbolu – ataku na wolność nauki.

Wyrazem protestu była zbiorowa publikacja poświęcona obronie autonomii uczelni akademickich, w której głos zabrali najwybitniejsi uczeni okresu międzywojennego. Najobszerniej wypowiedział się w odrębnej pracy Stefan Surzycki. Tadeusz Czeżowski, odnosząc się do ograniczenia samorządności akademickiej, a przede wszystkim nienaruszalności profesorów, przestrzegał: „Swobody te oraz nieusuwalność profesorów mają na celu zagwarantować uniwersytetom niezbędną dla rozwoju badań naukowych niezależność od politycznego kierunku zmieniających się rządów" (Czeżowski 1946). Czeżowski stwierdził też, że samorządny ustrój jest zewnętrzną stroną wolności nauki na uniwersytetach, natomiast właściwą dziedziną tej wolności jest sam tok nauczania uniwersyteckiego.

Dopiero pod koniec lat 30. relacje władz państwowych ze szkołami akademickimi zaczęły się stopniowo poprawiać, czego wyrazem była nowelizacja ustawy uchwalona 2 lipca 1937 roku. Ograniczyła ona możliwość ingerencji ministra w wewnętrzną strukturę uczelni, skróciła kadencję władz rektorskich do dwóch lat oraz zmodyfikowała przepisy dyscyplinarne, zwiększając w tym obszarze kompetencje organów kolegialnych szkół akademickich. Uzupełnieniem tej nowelizacji było rozporządzenie ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego *O stowarzyszeniach akademickich* z dnia 14 października 1937 roku, które upodmiotowiło[3] organizacje studenckie (największa z nich nosiła nazwę Bratnia Pomoc) działające na polskich uczelniach w okresie II Rzeczypospolitej. Było to ważne rozporządzenie, ponieważ organizacje skupiające studentów pełniły wiele istotnych funkcji na uczelniach, przede wszystkim samopomocowych i so-

[3] Trzeba jednak zaznaczyć, że równolegle rząd zmierzał do ograniczenia roli organizacji studenckiej Bratnia Pomoc poprzez stworzenie alternatywy w postaci Towarzystwa Przyjaciół Młodzieży Akademickiej opierającego swoją działalność głównie na funduszach publicznych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

cjalnych, ale również wspierały proces dydaktyczny (koło naukowe) oraz animowały życie kulturalne i sportowe.

Istotne dla zrozumienia współczesnych przemian szkolnictwa wyższego jest poznanie jego historii, zwłaszcza odległej, która funkcjonuje w formie mitów przywoływanych z nostalgią i symbolizujących idealizowaną często przeszłość. Wielu autorów (Meyer, Rowan 1977) wskazuje, że mity i symbole odgrywają ważną rolę w polityce, również w sferze *policy*, ułatwiają bowiem i upraszczają komunikację między aktorami politycznymi. Dla polskiego szkolnictwa wyższego takim niemal mitologicznym czasem stał się okres II Rzeczypospolitej (1918–1939), w którym naukę tworzyli „prawdziwi" mistrzowie. Tadeusz Sławek (2002b) przeciwstawił ich współczesnym wicemistrzom, a Tadeusz Gadacz (2002) w tym samym numerze pisma „Res Publica Nowa" mówił o utraconych mistrzach, którzy również współcześnie są uznawani za ikony, nadawali bowiem temu okresowi dodatkowej symbolicznej wartości. Niezależnie od mitów lata II Rzeczypospolitej nie były łatwe dla polskiej nauki i szkół wyższych, cechowały się stopniowym ograniczaniem podmiotowości środowiska naukowego, które jeszcze na początku lat 20. XX wieku funkcjonowało w warunkach szerokiej autonomii szkół akademickich. Okres ten był naznaczony stałym, konsekwentnym przesuwaniem się ośrodka koordynacji (w obrębie trójkąta koordynacji) w stronę państwa, które stopniowo zwiększało zakres władzy i kontroli nad szkolnictwem wyższym. Idea nowoczesnego uniwersytetu sformułowana przez Wilhelma von Humboldta poległa ostatecznie w praktyce życia politycznego, które w pierwszej połowie XX wieku w wielu krajach Europy kontynentalnej przybrało formę autorytarnego państwa ograniczającego zakres swobód obywatelskich, w tym również wolności akademickiej. W odczuciu przedstawicieli polskiego środowiska naukowego idee nowoczesnego uniwersytetu liberalnego urosły do rangi mitu, symbolizującego elitarność, autonomiczność i podmiotowość, który w sferze dyskursywnej będzie wielokrotnie przywoływany z nostalgią jako symbol „utraconego raju".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Szkolnictwo wyższe (w zasadzie – szkoły akademickie) w okresie II Rzeczypospolitej było kształtowane przez dwa przeciwstawne procesy. Pierwszy (dominujący w ustawie z 1920 roku) nawiązywał do najlepszych europejskich wzorów akademickich, gwarantujących podmiotowość środowisku naukowemu na poziomie polityki publicznej. Był to korporacjonistyczny model uczelni rozumianej jako wspólnota profesorów, kolegialnie przez nich zarządzana i mająca szeroki zakres swobód akademickich na poziomie indywidualnym. Status profesora zapewniał organizacyjną nietykalność (praca profesorów nie była oceniana ani też nie wymagała żadnej sprawozdawczości). Drugi proces (dominujący w ustawie z 1933 roku) nawiązywał do politycznego klimatu tamtego okresu i miał na celu zwiększenie zakresu ingerencji władzy poprzez jej centralizację na poziomie krajowym (w polityce publicznej), tak aby uczynić ze środowiska akademickiego raczej przedmiot niż podmiot polityki publicznej. Analogiczne zmiany wprowadzono na poziomie instytucjonalnym – postanowiono odejść od korporacjonistycznego modelu uczelni i przekazać dużą część władzy organizacyjnej w ręce jednoosobowych organów uczelni (rektora i dziekanów), jak również na poziomie indywidualnym – ograniczono zakres profesorskich swobód zawodowych zarówno w stosunku do władz uczelnianych, jak i państwowych.

4.1.2. Szkolnictwo wyższe w okresie Polski Ludowej

Na historię polskiego szkolnictwa wyższego składają się trzy zasadniczo odrębne okresy, rodzi się jednak pytanie, jak traktować lata II wojny światowej (1939–1945), kiedy to państwo polskie realnie przestało istnieć, a wraz z nim również polskie uczelnie. Jak stwierdził Marian Walczak (1978: 53):

> Nie zakończyły się jeszcze ferie akademickie w 1939 roku, gdy owocna działalność uczelni wyższych i innych placówek naukowych została brutalnie przerwana przez najazd wojsk hitlerowskich na Polskę i straszliwą w skutkach dla narodu polskie-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

go ponad pięcioletnią okupację. Jeszcze w czasie trwania wojny i zaraz po jej zakończeniu władze niemieckie przystąpiły do wykonywania wcześniej już ustalonych i zatwierdzonych planów, w tym również planów dotyczących oświaty, szkolnictwa i nauki. Realizacja generalnego ustalenia teoretyków hitlerowskich, że „uniwersytety i inne szkoły wyższe […] powinny być z zasady zamknięte"[4], została przeprowadzona w różnych terminach i okolicznościach, ale konsekwentnie we wszystkich ośrodkach akademickich na obszarze całego kraju zajętego przez Niemców.

Analogiczną politykę prowadziły władze sowieckie, choć ze względów politycznych Marian Walczak nie mógł o tym wspomnieć – z tych samych powodów, dla których nie wspomniał o sowieckiej agresji na Polskę w 1939 roku. Wprawdzie na okupowanych przez Niemców i Rosjan terenach polskich prowadzono konspiracyjną działalność naukową oraz tajne nauczanie na poziomie wyższym, ale – mimo heroicznych starań polskich uczonych – miały one charakter niezwykle ograniczony. W okresie okupacyjnym duża część polskiej inteligencji została wymordowana przez sowieckich lub niemieckich agresorów, wielu uczonych zginęło w wyniku działań wojennych lub wyemigrowało z kraju. Ze względu na ogromne straty w kapitale ludzkim, zmiany granic, a nade wszystko ze względu na nowe uwarunkowania polityczne, szkolnictwa wyższego po 1945 roku nie można traktować jako kontynuacji szkolnictwa przedwojennego, podobnie jak nowego systemu władzy politycznej nie można uznawać za kontynuację II Rzeczypospolitej. Rozdzielenie tych dwóch okresów: II Rzeczypospolitej i Polski Ludowej, ma ogromne znaczenie w kontekście sporów nad przemianami w polskim szkolnictwie wyższym w latach 1989–2014. Ten pierwszy okres jest bowiem traktowany jako odległa przeszłość, silnie idealizowana w formie akademickich mitów, okres Polski Ludowej zaś stał się czasem

[4] Cytat pochodzi z memoriału opracowanego w listopadzie 1939 roku przez E. Wetzla i G. Hechta, pracowników Urzędu do spraw Polityki Rasowej NSDAP, „Problem traktowania ludności byłych polskich obszarów z rasowo-politycznego punktu widzenia".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

kolektywnych (bolesnych) doświadczeń środowiska akademickiego, zwłaszcza jeśli chodzi o relacje z komunistyczną władzą. Z tych powodów w kontekście współczesnych przemian lata Polski Ludowej (1945–1989) są powszechnie uznawane za zupełnie odmienny okres historyczny.

Szkolnictwo wyższe w okresie 1945–1989 (umownie zwanym okresem Polski Ludowej) było całkowicie podporządkowane aparatowi władzy, ale stopień tego podporządkowania zmieniał się w zależności od uwarunkowań politycznych w kraju. Dla władz komunistycznej Polski Ludowej nowym „mitem założycielskim" była sytuacja szkół wyższych oraz instytutów w ZSRR. Był to nie tylko mit, ale także wzorzec realnych działań całkowicie obcy polskim uczonym. Program odbudowy szkolnictwa wyższego rozpoczęto już w połowie 1945 roku wraz z objęciem przez Czesława Wycecha teki ministra oświaty. Wyznaczone przez niego zadania miała realizować Rada Nauki (w okresie państwa podziemnego – Komisja Odbudowy Nauki i Reform Szkół Akademickich). Jak podkreślił Piotr Hübner (1992a: 14), polityczne plany Wycecha wobec szkół akademickich znacząco wykraczały poza „odbudowę" szkolnictwa wyższego, minister mówił bowiem o „odbudowie nowego szkolnictwa", „decentralizacji ośrodków naukowych", „udostępnieniu szkół wyższych warstwom dotychczas upośledzonym" czy „odnowieniu personelu naukowego i nauczycielskiego" (Hübner 1992a: 14). Deklaracja nowych władz polskich nie pozostawiała złudzeń co do politycznego kursu, który z konsekwencją, ale z różnym natężeniem, był realizowany przez władze Polski Ludowej.

Klemens Szłapczyński (1968) wskazał na trzy zasadnicze cechy charakteryzujące szkolnictwo wyższe w okresie Polski Ludowej. Były to: (a) centralizacja w podejmowaniu decyzji kluczowych dla całego systemu szkolnictwa wyższego (z koniecznością aprobaty Rady Głównej); (b) kolegialny sposób podejmowania decyzji wewnątrz systemu, zwłaszcza na uczelniach, na różnych poziomach zarządzania; (c) unifikacja, czyli wprowadzenie jednakowych modeli zarządzania we wszystkich szkołach akademickich (odrębnych we wszystkich szkołach zawodowych).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Relacje między władzami komunistycznymi a szkolnictwem wyższym miały charakter silnie asymetryczny, wręcz władczy, i to na wszystkich trzech analizowanych poziomach: polityki publicznej, uczelni oraz profesji akademickiej.

Władze komunistyczne prowadziły politykę odcinania się od burżuazyjnej przeszłości liberalnych uniwersytetów (zwłaszcza w II RP) i wyznaczały szkołom wyższym nową rolę w socjalistycznym społeczeństwie i w gospodarce. Pewne dyskusje toczyły się również w obszarze nauki, czego znamiennym przykładem jest spór Józefa Chałasińskiego z Tadeuszem Kotarbińskim (por. B. Baranowski, K. Baranowski 1985, 1990; Hübner 2011) prowadzony w kontekście tworzenia Uniwersytetu Łódzkiego – ale na poziomie politycznym analogicznych sporów już nie było. Władze nieustannie podejmowały próby podporządkowania szkolnictwa wyższego ideologicznym pryncypiom, od socjalistycznego szkolnictwa wyższego oczekiwano bowiem silnych związków z gospodarką. Ilustracją takiego sposobu myślenia jest koncepcja Jana Szczepańskiego (1964: 10), który zdefiniował rolę uniwersytetu w socjalistycznym społeczeństwie, upatrując w nim przeciwieństwo elitarnych i burżuazyjnych instytucji, funkcjonujących w okresie II Rzeczypospolitej. Miał to być:

> Uniwersytet działający w społeczeństwie socjalistycznym według przewodnich zasad tego ustroju, włączony w system instytucji ekonomicznych i politycznych państwa socjalistycznego, pracujący według planów pochodnych w stosunku do centralnych planów politycznych, gospodarczych i kulturalnych państwa [...] rekrutujący i kształcący studentów według planów ustalonych przez instytucje centralne, realizujący ideał wychowawczy, wynikający z podstawowych zasad politycznych ustroju, kształcący kadry kierownicze i przodujące życie publiczne.

Definicja Szczepańskiego nie miała charakteru projekcji – ujmowała politykę, syntetycznie realizowaną przez władze partyjno-państwowe, która bezpośrednio po wojnie została ukierunkowana na likwidację autonomii uniwersytetów i wolności

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

uczonych. Uniwersytet miał przełamać mury mitycznej „wieży z kości słoniowej" i stać się integralną częścią socjalistycznej gospodarki, a więc osiągać ważne cele społeczne i gospodarcze.

Te oczekiwania nie stanowiły jedynie przedmiotu sporów naukowych, ale były również bezpośrednio artykułowane przez władze partyjne w formie uchwał, kierowanych do władz państwowych, uczelnianych, a także ogółu środowiska naukowego. Jak zauważył Szłapczyński (1968: 39), oddawały one nie tylko ducha epoki, ale także stosunek władz do problemów szkolnictwa wyższego. „Najwyższe czynniki polityczne Polski Ludowej przywiązywały zawsze znaczenie do spraw nauki i szkolnictwa wyższego. Toteż sprawy te nieraz stawały się przedmiotem zainteresowań władz partyjnych". Już podczas III Zjazdu PZPR w 1959 roku wiele uwagi poświęcono problemom szkolnictwa wyższego, wskazując na konieczność większego zaangażowania państwa w sferze planowania i koordynacji. Jak stwierdził Szłapczyński (1968: 39), „Wytyczanie zadań i koordynacja ich wykonania i zabezpieczenia środków to są funkcje, które państwo socjalistyczne rezerwuje dla siebie". Uznawano bowiem, że środowiska naukowe powinny realizować zadania wyznaczone na poziomie centralnym. Było to zasadniczo różne od relacji między nauką a państwem w okresie II Rzeczypospolitej – ale nie różniło się formalnie od oczekiwań władzy w krajach Europy Zachodniej. W referacie wygłoszonym na III Zjeździe PZPR znalazła się również wzmianka o tym, że konsekwencją zbyt dużej swobody prowadzenia badań naukowych było „zjawisko naporu ideologii burżuazyjnej"[5]. Demaskowało to prawdziwe motywy podporządkowania sfery nauki i szkolnictwa wyższego władzom partyjno-państwowym. W latach 60. nauka i szkolnictwo wyższe były silnie krytykowanie przez ówczesne władze z powodu zbyt dużej (zdaniem władz) niezależności badań w stosunku do potrzeb politycznych i gospodarczych kraju. Dla władz partyjno-państwowych, które usiłowały wkomponować wszystkie elementy życia

[5] Referat KC PZPR na III Zjeździe PZPR, „Życie Szkoły Wyższej" 1959, nr 4, s. 1–3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

społecznego w jeden spójny i centralnie sterowany system, twórcza swoboda (mocno zresztą ograniczona) prowadzenia badań naukowych była trudna do akceptacji. Nie traktowano bowiem nauki jako aktywności twórczej, której wyników nie sposób zaplanować czy zaprogramować, ale raczej jako część aparatu nakazowo-rozdzielczego. Dlatego – dla przykładu – w sprawozdaniu KC PZPR podczas IV Zjazdu PZPR zawarto następujące krytyczne stwierdzenia odnoszące się do szkolnictwa wyższego: „gospodarka narodowa otrzymuje od nauki mniej, niż powinna, oraz nie tylko w szkolnictwie wyższym, lecz również w instytucjach przemysłowych przeważa tradycyjny system organizacji badań".

W znacznie ostrzejszym tonie wyrażano krytyczne uwagi wobec szkolnictwa wyższego na kolejnym, V Zjeździe PZPR obradującym w listopadzie 1968 roku. Krytyka dotyczyła relacji szkolnictwa wyższego z gospodarką. W dalszym ciągu podkreślano też konieczność dokonania reformy w strukturze wewnętrznej uczelni, zmniejszenia ich rozdrobnienia oraz koncentracji władzy w rękach władz szkół wyższych. Przede wszystkim wskazywano na brak politycznego zaangażowania szkół wyższych w budowę socjalistycznego porządku. W sprawozdaniu KC PZPR zarzucono szkołom wyższym, że:

> organizacja badań w szkołach wyższych i instytutach jest wciąż zbyt mało elastyczna, co ogranicza możliwości szybkiego przegrupowania kadr i środków materialnych w zależności od aktualnych zadań placówki […]. Władze uczelni powinny czuć się odpowiedzialne za realizację polityki państwa w dziedzinie szkolnictwa wyższego, nie tylko wobec szkolnych organów kolegialnych, lecz także wobec władz państwowych i całego społeczeństwa.

W dalszej części uchwała V Zjazdu PZPR bezpośrednio nawiązywała do tzw. wydarzeń marcowych (1968), wskazując, że najważniejsze zadanie szkół wyższych to „coraz lepsze przygotowanie młodzieży do wykonywania wyuczonego zawodu w zgodzie z socjalistycznymi warunkami życia społecznego i przezwyciężania zaniedbań i słabości w pracy wychowawczej ze

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

studentami". Ponadto uchwała zalecała „umacnianie więzi szkoły z życiem, podporządkowanie pracy badawczej kadry szkolnictwa wyższego potrzebom kraju, zwrócenie szczególnej uwagi na prawidłową realizację zadań wychowawczych szkoły, aby w przyszłości nie dopuścić do nadużywania zasady swobody badań i dyskusji naukowych dla szerzenia poglądów politycznych i teorii społecznych sprzecznych z socjalizmem". Była to bezpośrednia próba podporządkowania szkolnictwa wyższego celom gospodarczym, ale przede wszystkim brutalna próba narzucenia uczelniom obowiązku realizowania zadań ideologicznych. Z ideologicznego punktu widzenia okres Polski Ludowej charakteryzował się (w odróżnieniu od II RP) ogromnym naciskiem na instrumentalizację szkolnictwa wyższego, a więc podporządkowanie go celom politycznym (ideologicznym), ekonomicznym i społecznym, przed czym z natury się ono broniło. Władze komunistyczne stały na stanowisku, że autonomia instytucji akademickich oraz (po części) ich samorządność są częścią burżuazyjnej ideologii, stąd przez cały okres Polski Ludowej uczelnie były upominane, a niekiedy nawet publicznie rugane przez partyjnych decydentów za niewystarczające służenie potrzebom kraju i nadmierną autonomię, którą traktowano jako formę izolowania się od „klas pracujących miast i wsi".

Przez cały okres Polski Ludowej władze komunistyczne prowadziły wobec szkolnictwa wyższego politykę określaną mianem polityki totalitarnej. Jak zauważył John Connelly (2000; Connelly, Grüttner 2005), jej korzenie sięgają sowieckiego systemu, w którym uczelnie na każdym szczeblu były podporządkowane partyjnym dyrektywom i centralnie sterowanej gospodarce. Wprawdzie w szkolnictwie wyższym – w odróżnieniu od wielu innych aspektów życia społecznego – nie istniał gotowy szablon, który można by wykorzystać jako matrycę służącą do rozprzestrzeniania określonych rozwiązań instytucjonalnych, ale w krajach bloku wschodniego można było wskazać istotne cechy strukturalnego podobieństwa, zwłaszcza w kontekście rozbicia sfery badań naukowych (prowadzonych z założenia w PAN i w jednostkach badawczo-rozwojowych) oraz kształcenia studentów (prowadzonego na uczelniach).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Politykę w dziedzinie szkolnictwa wyższego prowadził nie tylko szereg organów państwowych, ale również instancji partyjnych. Sprawy nauki i wychowania były przedmiotem obrad KC PZPR, poświęcano im sporo miejsca w uchwałach zjazdów partii, a decyzje bieżące ministerstwo odpowiedzialne za szkolnictwo wyższe uzgadniało z Wydziałem Nauki i Oświaty KC PZPR, przy którym działała Komisja Nauki (Tymowski 1975: 71). Władze partyjno-państwowe silnie ingerowały w funkcjonowanie szkolnictwa wyższego, a ich działania nie ograniczały się do sfery legislacji. Były znacznie szersze i przejawiały się również w wymiarze finansowym oraz personalnym (Antonowicz 2005). Z powodów czysto ideologicznych władze komunistyczne czyniły wszystko, by podporządkować sobie szkolnictwo wyższe, zwłaszcza uniwersytety, które uznawano generalnie za instytucje burżuazyjne i wrogie, a więc takie, których funkcjonowanie należało systemowo zwalczać. Co więcej, ideologicznie obszar nauki i szkolnictwa wyższego – podobnie jakie inne obszary życia społecznego, takie jak sfera kultury – był postrzegany przez pryzmat teorii marksistowskiej jako element nadbudowy klasy panującej.

Poza celem ideologicznym, którego istotą było wprowadzenie ścisłej politycznej kontroli nad uczelniami, polityka władz zmierzała do włączenia uczelni do centralnie sterowanej gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Jak zauważył Tymowski (1975: 37), „Wymagało to scentralizowania w ręku ministra oświaty planowania, organizacji i finansowania szkół wyższych, dostosowania szkolnictwa wyższego do politycznych, społecznych i ekonomicznych potrzeb kraju". Obawiano się jednak, że zbyt szybkie radykalne podporządkowanie szkolnictwa wyższego organom administracji państwowej może przynieść przeciwne skutki. Zwłaszcza że plany władz były poważne, czego dowodzą „Tezy" zaprezentowane przez Maurycego Jaroszyńskiego na posiedzeniu Rady Państwa 12 lutego 1947 roku. Według nich Rada Główna wcale nie miała być reprezentacją środowiska naukowego, a jego przedstawiciele nie mieli w niej zasiadać. Rolą szkół wyższych miała być realizacja zadań powierzonych im przez władze.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Oficjalnie wskazywano bowiem, że przedstawiciele środowiska naukowego nie są dostatecznie sprawnymi organizatorami, realnie władze zmierzały do ograniczenia wpływu środowiska naukowego na kształtowanie polityki wobec szkół wyższych (por. Leszczycki 1946: 429; Chodakowska 1981: 112–115). Niektóre pomysły Jaroszyńskiego spotkały się z bardzo krytycznym odbiorem polskich uczonych, a w wyniku dyskusji nad jego „Tezami" ustalono, że Rada będzie jednak reprezentowała środowisko pracowników naukowych, i przyznano uczelniom formalne prawo do współdecydowania o kształcie polityki wobec szkolnictwa wyższego.

Zasadniczym aktem prawnym regulującym ustrój szkolnictwa wyższego, uchwalonym w miejsce przedwojennej ustawy o szkołach akademickich, był dekret z dnia 28 października 1947 roku. Nadawał on szerokie kompetencje stanowiące i doradcze Radzie Głównej ds. Nauki i Szkolnictwa Wyższego (wcześniej została powołana Rada Szkół Wyższych na mocy dekretu z dnia 17 maja 1946 roku, DzU, nr 26, poz. 164). W myśl sformułowanej w 1946 roku koncepcji „autonomii scentralizowanej" podmiotem autonomii miała być Rada Główna, a nie poszczególne uczelnie (por. Hübner 1992a: 137). Dekret z 1947 roku uzależniał ważność decyzji władzy wykonawczej (lub jej agend) w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego od zgody Rady, której aż ⅔ składu stanowili czynni pracownicy nauki mianowani przez prezydenta. Jak wskazał Tymowski (1975: 38), „Tak mocna pozycja Rady Głównej jako organu kolegialnego miała zabezpieczyć szkoły przed niedostatecznie dojrzałymi posunięciami aparatu administracyjnego nieznającego warunków i atmosfery pracy wyższego szkolnictwa". Ponadto dekret z 1947 roku przewidywał organizowanie ogólnopolskich kongresów nauki polskiej w celu wytyczenia kierunków rozwoju nauki, które w praktyce były zdominowane przez komunistyczną propagandę. W efekcie po dwuletnich przygotowaniach w dniach 29 kwietnia–2 lipca 1951 roku odbył się kongres pod hasłem „Nauka bliżej życia", co bezpośrednio odnosiło się do rzekomego „oderwania nauki od życia" w okresie II Rzeczypospolitej (Hübner 2013: 461). Kongres zorganizowano

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

w okresie stalinizmu, czyli totalitarnej polityki władz, największych represji i upokorzeń. Polityczną atmosferę wokół kongresu oddaje pomysł, który ostatecznie nie został zrealizowany, ale sama jego idea najlepiej odzwierciedla sposób myślenia władzy o środowisku uczonych. Jak podał Hübner (2013: 463), kongres miał zostać poprzedzony biegiem sztafetowym uczonych na trasie Pomnik Kopernika – Plac Jedności Robotniczej, przy którym w budynku Politechniki toczyły się obrady, co wymownie ilustruje podporządkowanie nauki i uczonych ideologicznym celom systemu.

Dekret z 1947 roku zakładał – jak zauważyła Janina Chodakowska (1981) – że działalność naukowo-dydaktyczna szkół wyższych ma się łączyć bezpośrednio z potrzebami społeczno-gospodarczymi kraju. W tym celu wzmacniał ideę włączenia szkolnictwa wyższego, w tym uniwersytetów, do systemu narodowej gospodarki. Władze komunistyczne zdawały sobie sprawę z tego, że uniwersytety to instytucje, które w toku długiego trwania wykształciły własne wzory funkcjonowania i trudno będzie jednym dekretem czy ustawą zmienić wielowiekową tradycję. Dlatego w okresie największych stalinowskich represji (1951) władza komunistyczna powołała Polską Akademię Nauk (wzorem Akademii Nauk ZSRR), aby rozdzielić dwie dotychczas nierozerwalne sfery: badania i kształcenie na uniwersytetach. Jak stwierdziła Elżbieta Wnuk-Lipińska (1996: 28): „Utworzenie Polskiej Akademii Nauk miało być zasadniczym krokiem w strategii pozbawiania uczelni funkcji badawczej i przekształcenia ich w placówki edukacyjne. Działania podejmowane w celu likwidacji funkcji badawczej szkół wyższych spowodowały osłabienie potencjału naukowego uczelni, ale go nie zlikwidowały. Ponadto potencjał ten wykazywał moc regeneracyjną". W skład Polskiej Akademii Nauk weszły następujące podmioty: korporacja uczonych oraz instytuty badawcze działające pod szyldem PAN. Trzecim najbardziej znaczącym członem była centrala PAN. Ideowo utworzenie PAN stanowiło nawiązanie do koncepcji utworzenia towarzystwa naukowego ogólnego, które skupiałoby najwybitniejszych uczonych, ale realnie było zaprzeczeniem idei towa-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

rzystw naukowych, czemu dał wyraz Jan Dembowski w referacie „Projekt organizacji Polskiej Akademii Nauk – Tezy" podczas konferencji Sekcji Organizacji Nauki i Szkolnictwa Wyższego KNP w 1950 roku: „dziś stosunki zmieniły się radykalnie i nieporozumieniem stały się towarzystwa naukowe, które pielęgnują tradycję średniowieczną, ale ani pod względem ustroju, ani pod względem działalności nie mają nic wspólnego z życiem narodu czy państwa" (za: Hübner 1992a: 140). Podobnych ataków na towarzystwa naukowe było więcej. Jaczewski zarzucił towarzystwom naukowym „elityzm, martwotę i oderwanie od społeczeństwa", które zresztą cechuje „uprzejma obrzędowość i bezpłodna nuda"[6]. Powołanie PAN stanowiło element przemyślanej polityki upaństwowienia nauki i podporządkowania jej ideologicznym celom struktur partyjno-państwowych. Był to atak na niezależność nauki, który odcisnął piętno na relacjach środowiska akademickiego z władzami państwowymi.

Polityczny przełom zapoczątkował XX Zjazd PZPR (1956), na którym postulowano przywrócenie wpływu pracowników naukowych na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego i nauki. Polityczna odwilż rozprzestrzeniła się w krajach bloku wschodniego i w tym duchu Prezydium Rządu PRL dnia 31 lipca 1956 roku podjęło uchwałę *O zapewnienie warunków podniesienia jakości pracy szkół wyższych*, wskazując na potrzebę demokratyzacji szkolnictwa wyższego oraz zmniejszenia obciążeń biurokratycznych. Zgodnie z wytycznymi uchwały Prezydium Rządu przyjęto poprawki do ustawy z 1951 roku – formalnie była to nowelizacja uchwalona 10 września 1956 roku – które zwiększyły zakres samorządności szkół wyższych i rozluźniły centralizm (Szłapczyński 1968). Bardziej niż poprzednio została podkreślona rola Rady Głównej (art. 3), której opinii musiał zasięgać minister, choć nie miały one charakteru wiążącego. W tym sensie ustawa (art. 3) nie tworzyła nowej sytuacji prawnej. Dla obu stron – władzy i środowiska akademickiego, ustawowe zapisy były formą kompromisu

[6] Tadeusz Jaczewski ostro skrytykował towarzystwa naukowe podczas Zjazdu Polskiego Towarzystwa Zoologicznego w 1951 roku.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

i z tego powodu nie ukrywano, że są to zapisy tymczasowe (jak wskazał Szłapczyński 1968: 33, niektóre postanowienia nowej ustawy miały charakter deklaratywny), a środowisko akademickie oczekiwało takiego zakresu autonomii, jaki określiła ustawa z 1920 roku (por. Tymowski 1975: 54).

Ustawa z dnia 5 listopada 1958 roku wprowadzała pozorną równowagę w relacjach ministra z uczelniami. Pozorność tej równowagi polegała na tym, że wprawdzie zapisy ustawy stanowiły, że „szkołę wyższą tworzy się, przekształca i znosi w drodze ustawy" (art. 2), a nie – jak wcześniej – drogą uchwały Rady Ministrów (po zasięgnięciu opinii Rady Głównej), ale, jak zauważył Tymowski (1975: 55), uprawnienia ministra zostały wzmocnione, mógł on bowiem uchylać lub zawieszać każdą uchwałę szkoły wyższej, o ile uznał, że jest ona sprzeczna z prawem lub narusza interes publiczny. Ponadto – co istotne w sferze semantycznej – w nowej ustawie minister już nie „zarządza szkołami wyższymi", a jedynie „sprawuje nadzór" (art. 5), choć według słów Szłapczyńskiego (1968: 37):

> W siedmiu punktach ujęte zadania ministra są potwierdzeniem tezy, że minister w dalszym ciągu zarządza szkołami, a nie tylko sprawuje nad nimi nadzór. Minister bowiem „ustala" (art. 5 ust. 2) wszelkie projekty rozwoju szkolnictwa wyższego, ramowe plany naukowe i dydaktyczne (w tym programy nauczania i regulaminy studiów), zasady gospodarki finansowej, zasady współpracy z zagranicą i decyduje o szeregu innych spraw.

W ustawie została wymieniona Rada Główna Szkolnictwa Wyższego (art. 6), ale jedynie jako ciało doradcze i opiniodawcze, jej kompetencje były szerokie, a skład w znacznej części wybierany demokratycznie, aż ⅔ członków pochodziło bowiem z wyboru, a ⅓ powoływał minister. Było to nawiązanie do wcześniejszych prób uwzględnienia środowiska akademickiego przy formułowaniu kierunków polityki wobec nauki i szkolnictwa wyższego, a także przy podejmowaniu bieżących decyzji dotyczących warunków i trybu przyjęć na studia wyższe oraz liczby studentów

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

na poszczególnych kierunkach. Uwzględnienie demokratycznego gremium stanowiło krok zmierzający w stronę zwiększania udziału środowiska akademickiego w zarządzaniu szkolnictwem wyższym na poziomie systemowym. Był to przełom w porównaniu nie tylko ze stalinowską ustawą z 1951 roku, ale również z ustawami przedwojennymi. Demokratyczność Rady Głównej została jednak ograniczona w nowelizacji z 1968 roku. W 1973 roku odbył się II Kongres Nauki Polskiej, który – jak stwierdził Hübner (2013: 463) – nie przyniósł szczególnych zmian. Jednak towarzysząca II Kongresowi szeroka „dyskusja o nauce" inspirowana przez Wydział Propagandy, Prasy i Wydawnictw KC PZPR „umacniała zasadność objęcia domeny nauki przez struktury władzy […]. Debata publiczna nie wynikała z potrzeb nauki i inicjatywy środowiska naukowego. Była formą łagodzenia efektów zbiurokratyzowanego systemu". III Kongres Nauki Polskiej (1986) odbiegał już znaczeniem i rozmachem od wcześniejszych wydarzeń. Jak zauważył Tomasz Zarycki (1996: 19), „o ile materiały I Kongresu były *sui generis* Konstytucją Nauki PRL, dokumenty ostatniego z nich były kolejnymi mało znaczącymi rozważaniami na tematy bieżące, niemającymi w istocie większego wpływu na kierunek generalnych przemian w nauce". Odrębną sprawą jest to, że oczekiwania wobec III Kongresu były niewielkie, a środowiskowe nastawienie mocno sceptyczne, co wynikało głównie z dość nieprzychylnej oceny, jaką wystawiło środowisko naukowe gierkowskiemu II Kongresowi w burzliwych latach 1980–1981. Trafnie przewidywano, że „zaplanowany kolejny Kongres będzie z natury rzeczy kopią poprzedniego, który zachowano w pamięci jako odświętną galówkę, wielce kosztowną i czasochłonną, a mało przydatną dla ukierunkowania i rozwoju materialnego zaplecza intensyfikacji badań" (Markiewicz 1985).

Kiedy w drugiej połowie 1980 roku rozpoczął się tzw. karnawał Solidarności, jednym z postulatów opozycji, wywodzącej się w dużej części ze środowiska naukowego, było stworzenie nowej ustawy, która przywracałaby autonomię szkół wyższych (odebraną po wydarzeniach 1968 roku). Na Uniwersytecie Jagiellońskim została powołana komisja z rektorem Józefem Gierowskim na

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

czele. Przygotowano projekt nowej ustawy, jednak ambitne plany demokratyzacji uczelni ograniczyło wprowadzenie stanu wojennego 13 grudnia 1981 roku. Na poziomie politycznym po uchwaleniu kolejnej ustawy z dnia 4 maja 1982 roku przywrócono podmiotowość i autonomię zewnętrzną, której symbolem miała być wybierana w wolnych wyborach Rada Główna, dokonując multiplikacji i powołując analogiczne instytucje dla szkolnictwa medycznego (Rada Główna Szkolnictwa Medycznego), artystycznego (Rada Główna Szkolnictwa Artystycznego) oraz akademii wychowania fizycznego (Rada Główna Szkolnictwa Kultury Fizycznej). Władze dopuściły, by art. 2 ust. 3 głosił, że szkoły wyższe kierują się zasadami wolności nauki i sztuki, w ustawie nie wspomniano jednak o wolności nauczania. Szeroki zakres zewnętrznej autonomii został dość szybko ograniczony, kolejna nowelizacja ustawy z dnia 25 lipca 1985 roku zmieniła bowiem uprawnienia Rady Głównej, której odebrano wiele kompetencji rozstrzygających i przypisano rolę opiniodawczą (art. 21). Po raz kolejny zakres autonomii zewnętrznej (Waltoś 2009), przejawiającej się w dopuszczeniu przedstawicieli środowiska uczelni do współtworzenia polityki publicznej wobec szkolnictwa wyższego, stał się przedmiotem gry władzy ze środowiskiem akademickim i oznaką poziomu napięcia politycznego w kraju. Nieustanne, od końca lat 40., przemienne zwiększanie i zmniejszanie zakresu kompetencji Rady Głównej nie miało podstaw merytorycznych – było uwarunkowane wyłącznie czynnikami politycznymi, stąd każda próba ograniczenia demokratyczności czy też zawężenia uprawnień odbywała się równolegle z ograniczeniem autonomii instytucjonalnej. Na poziomie politycznym autonomia zewnętrzna (współudział przedstawicieli środowiska naukowego w tworzeniu polityki wobec nauki i szkolnictwa wyższego), jak również autonomia wewnętrzna (autonomia uczelni) były elementem gry politycznej między władzami państwowo-partyjnymi a środowiskiem naukowym. Analiza procesu przemiennego ograniczania i zwiększania zakresu autonomii pokazuje, że reakcja władz była odpowiedzią na postawę środowiska naukowego wobec reżimu komunistycznego. Każda forma jawnego przeciwstawiania się re-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

żimowi pociągała za sobą ograniczenie autonomii. W tym sensie autonomia zewnętrzna stała się symbolem autonomii środowiska, a na poziomie polityki publicznej Rada Główna Szkolnictwa Wyższego stała się symbolem formalnej niezależności szkolnictwa wyższego. Realnie mogła to być oczywiście fasada, ponieważ w Polsce Ludowej o wszystkim decydowały w rzeczywistości władze partyjno-państwowe, które nie musiały się liczyć z głosem środowiska, nawet jeśli taki był zapis ustawowy.

Dynamika polityczna kształtująca relacje między władzą partyjno-państwową a szkolnictwem wyższym odciskała swoje piętno na poziomie instytucjonalnym. Władze komunistyczne demonstrowały instrumentalne podejście do uczelni, w tym również uniwersytetów, wpisując je w partyjno-państwową machinę osiągającą cele wyznaczone ideologicznie. Jak podkreślił Klemens Szłapczyński (1968: 27), „problem organizowania instytutów uczelnianych i katedr zespołowych czy zespołów katedr stał się więc nowym frontem walki o unowocześnienie struktury naukowo-dydaktycznej szkoły wyższej. Stosunek do tego problemu był traktowany równocześnie jako kryterium dokonywującej się przebudowy ideologicznej w szkole wyższej". Wewnętrzna struktura uczelni stała się kolejnym elementem walki między władzą partyjno-państwową a środowiskiem naukowym, co jest o tyle ważne, że późniejsze próby (podejmowane już w demokratycznym kontekście) reform ustroju uczelni były zawsze postrzegane przez pryzmat bolesnych doświadczeń historycznych jako symbol granic samorządności uczelni.

Podstawą funkcjonowania uczelni jest legislacja, która ujawniała oficjalne cele, jakie szkołom wyższym wyznaczały kolejne ustawy o szkolnictwie wyższym. Art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 1951 roku stanowił: „szkoły wyższe kształcą i wychowują kadry inteligencji ludowej w duchu ofiarnej służby ojczyźnie, walki o pokój i socjalizm", w ustawie z dnia 5 listopada 1968 roku zapisano, że „szkoły wyższe aktywnie uczestniczą w budowie i umacnianiu socjalizmu w Polsce Ludowej", a w ustawie z dnia 4 maja 1982 roku – że „szkoły wyższe są państwowymi jednostkami organizacyjnymi, powołanymi do prowadzenia badań nauko-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wych, kształcenia i socjalistycznego wychowywania studentów". Zakres ideologicznych zadań przypisanych uczelniom zmieniał się w zależności od sytuacji politycznej w kraju i był elementem nacisku na szkoły wyższe. Miały one ideowo zdeterminowane cele, a zapisy legislacyjne stanowiły ich naturalną konsekwencję. Na poziomie uczelni centralnym zagadnieniem, osią sporu był zakres ich samorządności. Władze komunistyczne demonstrowały biurokratyczną i polityczną podejrzliwość wobec środowiska naukowego, którego duża część aktywnie wspierała opozycję demokratyczną. Dlatego ustawa o szkolnictwie wyższym była często nowelizowana w wyniku politycznych turbulencji w kraju. Zmiany dotyczyły stopnia ideologizacji uczelni oraz zakresu samorządności.

Po II wojnie światowej władze komunistyczne nie zamierzały uznawać jakiejkolwiek autonomii uniwersytetów, uczelnie zostały włączone do walki klasowej. Jak pisali Maurycy Jaroszyński, Józef Litwin i Walery Taborski (Jaroszyński et al. 1955: 21): „inteligencja musi być ukształtowana stosownie do potrzeb panującej klasy. Stąd też i szkoły wyższe są i muszą być instytucją klasową". Na mocy dekretu z dnia 28 października 1947 roku o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego, a następnie stalinowskiej ustawy z dnia 15 grudnia 1951 roku całkowicie zniesiono autonomię i samorządność uczelni oraz podporządkowano szkoły wyższe wymogom socjalistycznej gospodarki. Wzorowano się na modelu radzieckim, którego cywilizacyjna wyższość była politycznym dogmatem, stąd liczne publikacje ukazujące organizację nauki i szkolnictwa wyższego w Związku Radzieckim (Rozmaryn 1949; Baliński 1955).

Na wzór organizacji przedsiębiorstw państwowych uczelnie również podlegały centralizacji. Ustawa z 1951 roku oddawała całkowitą władzę ministrowi, o czym świadczą zapisy art. 2: „Minister Szkolnictwa Wyższego zarządza szkołami wyższymi" oraz art. 8: „Tworzenie, podział, łączenie, przekształcanie, przeniesienie i likwidację komórek organizacyjnych szkoły wyższej zarządza Minister". W ten sposób zniesiono samorządność uczelni, tzn. wybieralność dziekanów i rektorów. W podobnym celu wprowadzono odgórnie ustalane limity przyjęć na studia (art. 29). Co

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

więcej, minister był odpowiedzialny za ustalenie „planu studiów, programów nauczania i porządku studiów w szkołach wyższych" (art. 23). W okresie stalinowskim, który charakteryzował się największymi represjami, uczelnie zostały całkowicie pozbawione podmiotowości i sprowadzone do trybów w socjalistycznej machinie gospodarki nakazowo-rozdzielczej (por. Hübner 1994; Waltoś, Rozmus 2009). Działania władz w okresie stalinowskim nie były pierwszą próbą podporządkowania uniwersytetów, czy szerzej szkolnictwa wyższego, władzy wykonawczej – wcześniej próbowano tego dokonać podczas reformy jędrzejewiczowskiej (1933), była to jednak najdalej idąca i zarazem najbardziej brutalna forma zniszczenia wolności nauki oraz autonomii instytucji akademickich, a jednocześnie podporządkowania działalności badawczej i dydaktycznej ideologicznym celom Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej.

Symbolem tego okresu jest ustawa z 1951 roku. Stanowi ona dowód prowadzenia totalitarnej polityki wobec szkolnictwa wyższego i formę ubezwłasnowolnienia ludzi nauki. Władze komunistyczne usiłowały całkowicie podporządkować uniwersytety i uczonych dominującej ideologii, czemu służyły fasadowość rozwiązań legislacyjnych oraz aktywny udział organów partyjno-rządowych w wyznaczaniu kierunków polityki naukowej. Ustawa z 1951 roku dawała ministrowi kompetencje w zakresie wyboru rektora, prorektorów, dziekanów i prodziekanów, a co ważniejsze, pozostawiała bezpośrednią zależność dziekanów od rektora: (art. 15) „Na czele wydziału stoi dziekan, który podlega rektorowi i jest wobec niego odpowiedzialny za wykonywanie swoich zadań", co najlepiej ilustruje sposób myślenia i kierunek zmian. W ten sposób była realizowana idea „rewolucji odgórnej" (Szłapczyński 1968: 31), która miała „zbudować nowy typ socjalistycznej szkoły wyższej pracującej zespołowo w oparciu o zasadę planowania socjalistycznego w ścisłym związku i na użytek planowanej gospodarki narodowej". Zakres autonomii i samorządności uczelni był kształtowany przez falujący polityczny klimat Polski Ludowej. W czasie politycznej odwilży w roku 1956 (jeszcze przed październikiem) Sejm przyznał uczelniom

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

„bardzo ograniczone prawo do samorządności, zezwalając senatom uczelni na inicjowanie i proponowanie zmian w zasadach ich działalności oraz struktury, a radom wydziału – m.in. na uchwalanie szczegółowych programów i regulaminów studiów" (Waltoś, Rozmus 2009: 41). Pewien trend demokratyczności był odczuwalny w związku z wybieralnością jednoosobowych organów uczelni – rektora przez senat, a dziekanów przez rady wydziałów. W ten sposób nieformalnie (formalnie bowiem rektor odpowiadał przed ministrem) rektorzy odpowiadali przed senatami, a dziekani przed radami wydziału, co rewolucyjnie zmieniało logikę funkcjonowania uczelni. Jeszcze dalej podążała ustawa z dnia 5 listopada 1958 roku, regulująca sferę szkolnictwa wyższego – przywracała ona uczelniom osobowość prawną i ograniczoną formę autonomii. Minister bezpośrednio już nie „zarządzał" (jak według ustawy z 1951 roku), a jedynie sprawował „nadzór" nad szkołami wyższymi. Ustawa zwiększała (art. 19) władzę senatów, które otrzymały prawo do uchwalania statutów i budżetów uczelni, rady wydziału zaś miały prawo do nadawania stopni naukowych (jeśli spełniały odpowiednie kryteria naukowe). Ustawy z 1956 i 1958 roku poszerzały zakres demokratyzacji organów kolegialnych i przyznawały im większe uprawnienia. Niemniej, mimo zwiększenia autonomii, minister, a wraz z nim aparat biurokratyczny, miał szerokie i detaliczne uprawnienia nadzorcze, które realnie czyniły uczelnie integralną częścią administracji państwowej. Dopiero w latach 60. zaczęto przywiązywać większą wagę do kulturowej roli uniwersytetów, niezwiązanej bezpośrednio z komunistyczną indoktrynacją. Jan Szczepański stwierdził paradoksalnie (1969: 32):

> gdybyśmy wzięli np. dzieje narodu polskiego w XIX wieku, gdy Polska pozbawiona była własnej państwowości, przekonalibyśmy się, że w tym właśnie czasie nauki humanistyczne i społeczne, pielęgnujące język, historię, tradycję, kulturę ludową, literaturę i sztukę, utrzymywały kulturową ciągłość bytu narodowego, podtrzymywały te wartości, które stanowiły o istocie narodu polskie-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

go, przyczyniały się do utrzymania spójności narodowej i stały się podstawą odzyskania niepodległości.

W pewnym sensie Szczepański powracał do idei uniwersytetu liberalnego Wilhelma von Humboldta, w tym głównie jego związków z ideą nowoczesnego państwa narodowego.

Autonomia uczelni – rozumiana realnie jako jej samorządność – była elementem nieustannych tarć między władzą a środowiskiem naukowym, zwłaszcza uniwersytetami. Było to tradycyjne prawo uczelni, które władza częściowo przywracała i odbierała – w zależności od sytuacji politycznej i doraźnych potrzeb kierujących państwem i partią. Demokratyczny ustrój uczelni – choć jest tylko jednym z wymiarów autonomii instytucjonalnej – urósł w ten sposób do rangi symbolu niezależności środowiska naukowego, a jego obrona została przyobleczona w „martyrologiczne szaty". Władze komunistyczne, chcąc symbolicznie „ukarać" i zdyscyplinować środowisko naukowe, odbierały uczelniom uprawienia do samorządności. Taka sytuacja zaistniała po wystąpieniach studenckich w marcu 1968 roku, kiedy to władze pozbawiły środowiska uczelniane prawa do wyboru organów jednoosobowych. Rektorzy i prorektorzy szkół wyższych byli powoływani przez ministra, a dziekani i prodziekani przez rektora. Tym samym – jak zauważył Hübner (1992a: 135) – wprowadzono ponownie (pierwotnie w 1951 roku) strukturę organizacyjną i sposób podejmowania decyzji charakterystyczny dla aparatu biurokratycznego.

Po wydarzeniach marcowych (na mocy ustawy z marca 1968 roku) wszystkie kluczowe decyzje personalne na uczelniach wymagały akceptacji właściwych jednostek organizacyjnych PZPR (system nomenklatury). Rola senatu uczelni została zminimalizowana – od tej pory pełnił on funkcję organu doradczego oraz opiniodawczego rektora. Podobną rolę przypisano radom wydziałów, które miały doradzać i opiniować decyzje dziekanów. Ponadto art. 21a ust. 2, art. 29 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 37 ust. 1 oficjalnie uczyniły pełnoprawnymi członkami kolegium rektorskiego, senatu i rad wydziałowych oraz kolegiów dziekańskich przedstawicieli PZPR (Waltoś, Rozmus 2009: 43). Dla środowi-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ska akademickiego zmiany wprowadzone do szkół wyższych na mocy ustawy z 1968 roku były nie tylko ograniczeniem uczelnianej autonomii, ale także aktem władzy mającym na celu jego upokorzenie. Na domiar złego – po wystąpieniach marcowych 1968 roku – władze komunistyczne wpisały do ustawy obowiązek „pracy ideowo-wychowawczej, rozwijanej wspólnie z organizacjami politycznymi i młodzieżowymi, zmierzającymi do wpojenia wychowankom naukowego światopoglądu i socjalistycznej moralności" (art. 1 ust. 4). Treść tego zapisu oddaje stosunek władz do szkolnictwa wyższego. Po raz pierwszy w historii PRL w ustawie o szkolnictwie wyższym uwzględniono zasadę „kierowniczej roli partii". Nowelizacja ustawy z grudnia 1968 roku była przejawem brutalnej ingerencji władz komunistycznych w system szkolnictwa wyższego, przede wszystkim w organizację i funkcjonowanie uczelni. Z jednej strony, uderzała w tradycje instytucji akademickich, a z drugiej – mitologizowała wolność nauki i autonomię uczelni.

Wraz z nadejściem „karnawału Solidarności" w 1980 roku jednym z głównych postulatów środowiska naukowego było przywrócenie autonomii instytucjonalnej, a szerzej – demokratycznego ustroju uczelni. Projekt ustawy został opracowany pod kierunkiem Józefa Gierowskiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Nie zdołano jej jednak uchwalić w okresie „karnawału Solidarności", który całkowicie sprzyjał procesom demokratyzacji kraju. Mimo to ustawa z 1982 roku przywracała (art. 4 ust. 1) samorządność akademicką w zarządzaniu szkołami wyższymi, stanowiąc, że w kierowaniu uczelnią uczestniczy cała społeczność za pośrednictwem wybieralnych organów kolegialnych oraz jednoosobowych. Ponadto ustawa nadawała władzy wykonawczej (ministrowi odpowiedzialnemu za sprawy szkolnictwa wyższego) szerokie uprawnienia nadzorcze, które obejmowały prawo veta wobec dokonanego przez społeczność uczelni wyboru rektora (art. 41 ust. 4), prawo do zgłaszania zastrzeżeń do statutu uczelni, a także do jego uchylenia (art. 7 ust. 4), prawo do ustalania zasad i limitów przyjęć na I rok studiów (art. 24 ust. 3), do uchylania decyzji rektora i uchwał naruszających prawo (art. 25 ust. 1), co jednak

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

mogło być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wprawdzie niezawisłość sądów w PRL była powszechnie kwestionowana, ale z formalnoprawnego punktu widzenia uczelnie stały się podmiotem równorzędnym wobec ministerstwa, co stanowiło w tym okresie nową jakość. Była to istotna zmiana w relacjach między państwem a uczelniami, mimo że miała ona charakter wyłącznie formalnoprawny. Polityczne realia pozostawały bowiem niezmienne, a to one determinowały stosunki na linii ministerstwo – uczelnie. Nie była to jednak ostatnia inicjatywa reżimu. W latach 80. ustawę dwukrotnie nowelizowano – w 1985 roku (DzU, nr 42, poz. 201), a następnie w roku 1987 (DzU, nr 22, poz. 128). Nowelizacje zagwarantowały ministrowi prawo odwoływania rektorów, ale również bezpośredniego zwalniania pracowników akademickich, co było niespodziewaną i dość znaczącą ingerencją chylącego się ku upadkowi antydemokratycznego reżimu w autonomiczność uczelni.

Ustrój szkół wyższych w okresie Polski Ludowej (1945––1989) charakteryzował się niestabilnością, skrajnym upolitycznieniem (uzależnienie od sytuacji politycznej w kraju), ale również instrumentalnym podejściem do zagadnień wewnętrznej struktury uczelni. Celem analiz nie jest formułowanie ocen, ale wskazanie na zjawiska skrajnego upolitycznienia, czy wręcz zideologizowania kwestii ustroju uczelni, która w istocie może mieć wymiar czysto zarządczy, wykaże to w przyszłości dyskusja nad współczesnymi reformami ustroju szkół wyższych. Uczelnie, zwłaszcza uniwersytety, stanowiły element walki klasowej, dlatego mniej lub bardziej bezpośrednio władza starała się podporządkować ich działalność (zwłaszcza w wymiarze kształcenia) realizacji zadań ideologicznych. Zapisy ustawy o szkolnictwie wyższym dotyczące wewnętrznego ustroju uczelni wielokrotnie zmieniano, choć społeczne i ekonomiczne uwarunkowania nie dawały ku temu podstaw. Głównym powodem zmian była kwestia politycznej podległości szkolnictwa wyższego wobec partyjno-państwowego aparatu władzy, którą jedynie modyfikowano w zależności od politycznych turbulencji. Naprzemienne nadawanie i odbieranie uczelniom prawa do samo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

rządności akademickiej – czyli do samostanowienia – było dla władzy instrumentem dyscyplinującym środowisko ludzi nauki. W skrajnych przypadkach penalizowano przejawy oporu związane ze wspieraniem antysystemowych protestów oraz opozycji demokratycznej.

Autonomia uczelni jest niezwykle złożoną kwestią (Antonowicz 2003b), a samorządność stanowi jeden z wielu jej wymiarów. Działania władz komunistycznych sprawiły, że stała się ona centralnym elementem autonomii uczelni, a także urosła do rangi symbolu niezależności od komunistycznej władzy. Julita Jabłecka (1994) oceniła, że w praktyce funkcjonowanie modelu ograniczonej autonomii nie było najgorsze, a władze nie ingerowały w wybory uczelniane. Inne zdanie wyraził Hübner (1992a: 134), który stwierdził, że „Władze partyjno-państwowe traktowały wybory rektorów jako wydarzenie polityczne, a więc wymagające sterowania odgórnego. Stosowany był system partyjnej rekomendacji kandydatów na stanowiska rektorskie i dziekańskie. Rekomendowały ich komitety uczelniane PZPR po uprzednim uzgodnieniu wniosków z lokalnym Komitetem Wojewódzkim partii oraz z Wydziałem Nauki KC PZPR". Ponadto dostrzegł on konsekwencje politycznych nominacji w polityce wewnątrzuczelnianej oraz w dyspozycyjności uczelnianych władz na różnym szczeblu. Jabłecka (1993) dodała, że osoby wyznaczane do pełnienia funkcji w jednoosobowych organach uczelnianych były związane „podwójną lojalnością" – przede wszystkim wobec organu, który je mianował, a jednocześnie wobec korporacji uczonych. Podwójna lojalność była z pewnością mało komfortowa dla osób sprawujących funkcje kierownicze, ale badacze polskiego szkolnictwa wyższego wskazują, że choć utrudniało to podejmowanie decyzji, to jednak nie uniemożliwiało normalnego funkcjonowania uczelni. Dużo bardziej opresyjny charakter miały działania władz partyjno-państwowych przeciwko uczonym, przykładem są zakazy wyjazdów zagranicznych czy wstrzymywanie publikacji prac naukowych zawierających treści niewygodne dla systemu (Hübner 1996). W wymiarze symbolicznym zmniejszenie zakresu autonomii uczelni poprzez ograniczanie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

prawa do samodzielnego obsadzania jednoosobowych organów uczelni oznaczało upokorzenie uczonych. Władza „musiała" demonstrować swą siłę – wynikało to z istoty systemu. Ustrój uczelni w okresie Polski Ludowej nie był ani przez moment w pełni demokratyczny, oddawał bowiem władzę jedynie uczelnianej oligarchii, a „niesamodzielnym" pracownikom, a także studentom przyznawał symboliczną reprezentację. Ustrój określany mianem „demokratycznego" dotyczył więc tylko samodzielnych pracowników nauki, którzy byli traktowani jako jedyni pełnoprawni członkowie społeczności akademickiej. Taką „demokratycznością" cechowały się też pozauczelniane ogólnoustrojowe mechanizmy życia państwowego.

Polityka władz Polski Ludowej zmierzała do uzyskania pełnej kontroli nad szkolnictwem wyższym, co w rzeczywistości oznaczało chęć podporządkowania działalności uczonych ideologicznym celom reżimu komunistycznego. Pierwszy dekret zmieniający przepisy dotyczące szkół akademickich i stosunku służbowego profesorów i pomocniczych szkół naukowych (DzU, nr 56, poz. 313) został ogłoszony dnia 16 listopada 1945 roku[7]. Ograniczał on wolności akademickie, nadając ministrowi prawo mianowania profesorów państwowych szkół akademickich bez wymaganej wcześniej procedury (*de facto* bez zgody środowiska ludzi nauki) – także spośród osób niemających habilitacji. Taki bezpośredni interwencjonizm budził kontrowersje, ale ze względu na ogromne straty wojenne wśród polskiej inteligencji oraz konieczność szybkiej odbudowy kraju zwiększenie uprawnień władzy wykonawczej mogło być uzasadnione, choć nie spotkało się to z akceptacją środowiska akademickiego, które miało w pamięci doświadczenia związane z reformą z 1933 roku.

W okresie reżimu stalinowskiego dodatkowo ograniczono samodzielność pracowników nauki. Władza zamierzała bowiem odejść od tradycyjnego indywidualizmu akademickiego na rzecz pracy w zespołach badawczych, napotkała jednak daleko idący

[7] Ważność tego przepisu została w dekrecie z 1947 roku przedłużona na okres 5 lat.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

opór profesury. Dał temu wyraz Adam Rapacki (1954: 22). Krytycznie oceniając postępy w budowaniu zespołowości w nauce, przyznał, że „zespołowe metody i formy pracy nie dadzą się zadekretować". Wprowadzono wiele wzorów zaczerpniętych z nauki radzieckiej, np. tradycyjne nazwy stopni naukowych zastąpiono nazwami: „kandydat nauk i „doktor nauk". Ustawa z 1951 roku wprowadziła formalne rozróżnienie samodzielnych i pomocniczych pracowników nauki (por. Tymowski 1975: 540). Ponadto nadała ministrowi szerokie uprawnienia w zakresie mianowania pracowników nauki. Art. 48 stanowił, że „samodzielnego pracownika nauki powołuje do pracy w szkole wyższej, instytucie naukowym lub innej placówce naukowej minister, któremu szkoła wyższa lub instytut (placówka naukowa) podlega". Według art. 54 minister musiał wyrazić zgodę na to, by pracownik mógł wykonywać inne stałe zajęcia zawodowe poza uczelnianymi/ /instytutowymi obowiązkami. Hübner (1992a: 166) zauważył, że omawiany akt normował „obowiązki i prawa", a kolejność uwzględnienia w ustawie tych aspektów funkcjonowania uczelni nie była przypadkowa. W sposób szczegółowy ustawa wyliczała kary dyscyplinarne stosowane wobec uczonych za „naruszanie obowiązków służbowych lub uchybienie godności pracownika nauki". Co więcej, pracownik nauki mógł być przeniesiony do innej szkoły wyższej również „z urzędu", a więc w wyniku decyzji politycznej. Ten zapis stanowi najbardziej wymowny dowód na to, jak ograniczony zakres swobody mieli ludzie nauki w okresie stalinowskim. Został on nieco zliberalizowany w ustawie z 1958 roku, w jej art. 103 zapisano bowiem, że pracownika uczelni można przenieść wyłącznie na jego prośbę lub za jego zgodą, a w wyjątkowych przypadkach – bez jego zgody, ale na wniosek lub po zasięgnięciu opinii Rady Głównej. Ponadto według ustawy z 1958 roku minister miał możliwość zwalniania pracownika nauki (tylko w przypadku profesorów była wymagana zgoda Rady Państwa) wówczas, gdy (art. 111, pkt 6) „jego działalność naukowa lub dydaktyczna pozostaje w rażącej sprzeczności z zadaniami szkoły wyższej lub obowiązkami pracownika nauki". Był to zapis bardzo niebezpieczny ze względów politycznych, gdyż

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

obowiązki uczonych obejmowały już elementy kształcenia ideologicznego. Ustawa z 1958 roku (art. 99) wskazywała, że do ich obowiązków należą m.in. „kształcenie i wychowanie młodzieży studiującej na ideowych i światłych obywateli Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, oddanych sprawie socjalizmu". Brak odpowiedniego zaangażowania ideologicznego podczas pracy ze studentami mógł więc być powodem w pełni legalnego relegowania nauczyciela akademickiego z uczelni.

Władze na wiele sposobów starały się wpływać na pracowników nauki, zwłaszcza na starszych profesorów, których wysoka pozycja społeczna i niekwestionowany prestiż były dla aparatu komunistycznego trudne do zaakceptowania. Dlatego – poza konsekwentną polityką pauperyzacji środowiska akademickiego – podejmowano również pojedyncze próby zmierzające do obniżenia rangi profesury oraz ułatwienia awansów naukowych pracownikom akademickim reprezentującym odpowiednią orientację ideologiczną. Przykładem takiego działania było wprowadzenie zasady bezwzględnego przenoszenia na emeryturę uczonych, którzy przekroczyli 70. rok życia. Jak zauważył Hübner (2002: 155), w tej polityce odmładzania nie chodziło tylko o wiek, ale także o zmianę sposobu uprawiania nauki i porzucenie jej tradycyjnego etosu. W wyniku tych działań jednorazowo zmniejszono liczbę profesorów zwyczajnych z 716 do 587. Innym przykładem polityki osłabiania profesury było otwarcie w 1965 roku drogi do uzyskania tego tytułu dla osób bez habilitacji, a nawet doktoratu. Była to szybka ścieżka możliwa do wykorzystania w ramach wyjątków od obowiązującej reguły, niemniej wprowadzenie jej czyniło tytuł profesorski znacznie mniej elitarnym i (dla wybranych) zdecydowanie łatwiej dostępnym.

Ideologiczne funkcje uczelni zostały wzmocnione w nowelizacji z 1968 roku, która do zadań szkół wyższych zaliczyła „kształcenie i wychowywanie inteligencji zawodowej zdolnej aktywnie uczestniczyć […] w socjalistycznej przebudowie stosunków społecznych". Była to w zasadzie podstawa do wyrzucenia z uczelni każdego pracownika, który nie angażował się w krzewienie ideologii realnego socjalizmu. Dopiero ustawa z 1982 roku znosi-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ła wyrażone *expressis verbis* ideologiczne zadania uczelni (poza socjalistycznym wychowaniem studentów), a tym samym groźbę sankcji wobec pracowników, którzy ich nie realizowali. Z kolei coraz większe zaangażowanie ludzi nauki w ruch opozycji demokratycznej spowodowało, że w trzy lata później zmieniono zapis art. 169, pkt 7. Uznano wówczas, że „działalność publiczna" pracownika może zostać potraktowana jako aktywność pozostająca w rażącej sprzeczności z zadaniami uczelni i być powodem „legalnego" zwolnienia pracownika nauki. Było to niewątpliwie ograniczenie opozycyjnego zaangażowania wielu intelektualistów, którym groziła utrata pracy na uczelni, a tym samym pozbawienie podstaw egzystencji.

Władze partyjno-państwowe starały się kontrolować ludzi nauki nie tylko poprzez administracyjne ograniczanie swobody prowadzenia badań naukowych oraz doboru zajęć dydaktycznych, ale również poprzez ingerowanie w proces awansu naukowego, który miał tradycyjnie charakter środowiskowy (Hübner 2004; Connelly, Grüttner 2005). Praktykę ingerencji umożliwiono dekretem o zmianie przepisów dotyczących szkół akademickich i stosunku służbowego profesorów i pomocniczych sił naukowych z 1947 roku (DzU, nr 56, poz. 313), którego przepisy zezwoliły na mianowanie – w ciągu dwóch lat od wejścia w życie dekretu – profesorów państwowych szkół akademickich bez konieczności stosowania procedury określonej w ustawie z 1933 roku oraz upoważniły ministra do przenoszenia profesorów z jednej państwowej uczelni do innej. Były to szerokie uprawnienia, w pewien sposób uzasadnione koniecznością odbudowy kraju, który po sześciu latach wojny, niemieckiej i radzieckiej okupacji, w tym zorganizowanych prób eksterminacji narodu polskiego, stracił ogromną część inteligencji, która została wymordowana przez Niemców i Rosjan. Co więcej, w wyniku układów jałtańskich zmieniły się granice Polski i w nowym układzie politycznym dwa tradycyjnie silne ośrodki akademickie – w Wilnie oraz we Lwowie – zostały zaanektowane przez władze ZSRR. Sytuacja polityczna i demograficzna uzasadniała szerokie kompetencje ministra w zakresie dysponowania zasobami ludzkimi.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Dopiero jednak na mocy ustawy z 1951 roku utworzono państwową instytucję zajmującą się przyznawaniem tytułów i stopni naukowych wszelkiego rodzaju – Centralną Komisję Kwalifikacyjną. CKK była powoływana przez prezesa Rady Ministrów (jej przewodniczącego formalnie wyznaczał prezydent, ale na wniosek premiera), nadzór nad działalnością CKK sprawowało Prezydium Rządu. Według ustawy z 1951 roku (art. 49, ust. 3) CKK w szczególnych przypadkach mogła nadać tytuł naukowy osobie niemającej odpowiedniego stopnia naukowego, co stanowiło okazję do nominacji politycznych. W ustawie z 1958 roku instytucja CKK została zniesiona, a jej kompetencje przejęła częściowo Rada Główna Szkolnictwa Wyższego oraz minister. Możliwość „politycznych awansów" została nieco ograniczona. Art. 92, ust. 3 stanowił bowiem, że minister może nadać tytuł naukowy profesora z pominięciem środowiskowej procedury, ale na wniosek lub po zasięgnięciu opinii Rady Głównej.

W 1965 roku – zgodnie z zaleceniami V Zjazdu PZPR – wprowadzono odrębne regulacje dotyczące stopni, tytułów czy szerzej – ścieżek kariery naukowej, które dotychczas stanowiły część ustawy o szkolnictwie wyższym. Ustawa przywracała porządek sprzed 1958 roku. Fundamentalne zmiany nastąpiły dopiero w wyniku wydarzeń marcowych 1968 roku. Spowodowały one, że nowelizacja ustawy z grudnia tego roku dawała możliwość nie tylko usuwania niewygodnych politycznie pracowników nauki, ale również awansowania na stanowisko docenta tych osób, które nie miały stopnia doktora nauk. Tak zwani marcowi docenci uzyskali awans naukowy dzięki politycznej lojalności wobec niedemokratycznego reżimu. CKK (której nazwa się zmieniała) na tyle silnie wrosła w środowisko polskiej nauki, że jej istnienie nie było w zasadzie fundamentalnie kwestionowane. Komisja była instytucją państwową, ale jednocześnie od początku tworzyli ją wyznaczeni do tego ludzie nauki. To rozwiązanie w połączeniu z „drabiną" stopni i tytułów naukowych chroniło naukę przed osobami nienadającymi się do pracy badawczej, ale też uzależniało awanse od politycznej kwalifikacji. W ekonomii zjawisko to określa się mianem transakcji wiązanej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Władze partyjno-państwowe demonstrowały daleko posuniętą nieufność do ludzi nauki, dlatego wprowadzały mechanizmy, które miały ograniczać polityczne zaangażowanie uczonych lub skutecznie do niego zniechęcać. Nie musiały one być wpisane w treść ustawy o szkolnictwie wyższym czy nawet rozporządzeń, ponieważ porządek prawny PRL nadawał władzy wystarczająco silne instrumenty administracyjne, choćby możliwość dysponowania paszportami obywateli. Odmowa wydania paszportu uczonym funkcjonującym w transnarodowym świecie oznaczała dla nich tragedię zawodową, podobnie zresztą jak odmowa publikacji. Takie działania powodowały, że ministerstwo było traktowane jako instytucja wroga wobec nauki. Okres komunistyczny przyczynił się do budowania muru nieufności między światem nauki a ministerstwem czy szerzej – biurokratycznym aparatem państwa. Poczynania władz zmierzały do ograniczenia podmiotowości uczonych oraz wolności prowadzenia badań i kształcenia studentów. Starano się nie tylko podporządkować środowisko akademickie ideologicznym paradygmatom socjalizmu, ale również ingerować w świat nauki za pomocą administracyjnego instrumentarium, czego efektem była postępująca biurokratyzacja nauki oraz skrajna nieufność uczonych do wszelkich posunięć ministerstwa. Działania władz były realizowane pod wzniosłymi, choć pustymi hasłami „społecznej służby uniwersytetów". Jak bowiem stwierdził Hübner (1992a: 138), kategorie narodu i społeczeństwa stały się wówczas pustosłowiem bez treści i desygnatów.

Okres Polski Ludowej był dla nauki i szkolnictwa wyższego czasem szczególnie trudnym, głównie z powodów politycznych. Następowało stopniowe instytucjonalne zniewolenie uczonych, którym zarówno ustawodawstwo, jak i realia przypisywały rolę funkcjonariuszy państwa, podległych służbowo administracyjnemu aparatowi władzy. Skłaniało to więc pracowników akademickich do budowania środowiskowej tożsamości w opozycji do świata władzy. Bolesne kolektywne doświadczenie uczonych wywarło ogromny wpływ na kierunek przemian w szkolnictwie wyższym po 1989 roku. Nowy demokratyczny porządek miał być zarazem nowym otwarciem dla polskiej nauki i szkolnictwa

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wyższego, którego ustrój budowano w opozycji do tego, co było charakterystyczne dla Polsce Ludowej.

Nadzieje, jakie wiązano z demokratycznym przełomem 1989 roku, opierały się na postulatach przywrócenia przedwojennego porządku, powrotu do idei humboldtowskich, do koncepcji autonomiczności i samorządności uczelni, a także podmiotowości środowiska akademickiego, które miało zostać uwolnione od ideologicznie motywowanej pauperyzacji. Dla kręgów naukowych istotnym punktem odniesienia był niemal mityczny okres II Rzeczypospolitej, którego kontynuacją miał być porządek ustalony po 1989 roku, również w sensie symbolicznym, nowy ustrój nazwano bowiem III RP. Dążenia do restauracji systemu szkolnictwa wyższego według modelu zakreślonego w ustawie z 1920 roku były symbolicznym powrotem do korzeni, a jednocześnie cechowała je pewna ignorancja w zakresie procesów, jakie od tamtego czasu zaszły w systemach szkolnictwa wyższego krajów bardziej zaawansowanych cywilizacyjnie od Polski – dotyczy to zwłaszcza umasowienia, urynkowienia czy internacjonalizacji.

4.1.3. Wpływ kontekstu historycznego na współczesne szkolnictwo wyższe

Szkolnictwo wyższe nie jest fenomenem osadzonym w ustrojowej i instytucjonalnej próżni, dlatego przemian polskiego szkolnictwa wyższego nie można analizować bez uwzględnienia historycznego dziedzictwa polskich uczelni. Polskie szkolnictwo wyższe czerpie z bogatej tradycji uniwersytetów ulokowanych na ziemiach polskich, z których pierwszy powstał w Krakowie, a kolejne w polskich ośrodkach akademickich – we Lwowie i w Wilnie oraz w Warszawie, Lublinie i Poznaniu. Historia uniwersytetów to dzieje sporów o ich model: kształt, funkcję, formy współpracy ze światem zewnętrznym, zwłaszcza z władzami kościelnymi i świeckimi. Uniwersytety, czy szerzej – szkolnictwo wyższe, funkcjonują zarówno według formalnych norm prawnych, jak i według nieformalnych reguł, które nie tylko zmieniają się wolniej od prawa, ale także mają tendencję do jego modyfikowania.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Obok ideologizacji szkolnictwa wyższego i represjonowania przez władze środowiska akademickiego przez cały okres XX wieku zachodził neutralny ideologicznie proces formalizacji profesji akademickiej. Gdy porównuje się ustawę z 1920 roku z aktami z końca lat 80., ujawnia się kierunek zmian w ustawodawstwie dotyczącym szkolnictwa wyższego, polegający na stopniowym zwiększaniu biurokratyzacji. O ile pierwsza ustawa (rozdział III: „Grono Nauczycielskie") w zasadzie nie precyzuje obowiązków profesorów, o tyle ustawa z 1982 roku (z późniejszymi poprawkami) poświęca im cały dział IV, regulując szczegółowo prawa i obowiązki pracowników szkół wyższych, przede wszystkim pracowników prowadzących działalność naukową lub dydaktyczną. Wzrost liczby regulacji i postępująca biurokratyzacja nauki jest widoczna zwłaszcza na poziomie instytucjonalnym oraz na poziomie polityki publicznej. Z wyjątkiem pierwszej ustawy z 1920 roku, która była liberalna i czyniła z uczelni partnera władzy publicznej, ustawodawstwo dotyczące szkolnictwa wyższego stopniowo zmierzało do podporządkowania władzy szkolnictwa wyższego, czyli zwiększania zakresu i poziomu szczegółowości centralnie stanowionych uregulowań, czemu towarzyszył wzrost uprawnień aparatu biurokratycznego. Niezależnie od zmian ustroju, polityki czy uwarunkowań gospodarczych był to okres wielopłaszczyznowych działań władzy publicznej, mających na celu włączenie szkolnictwa wyższego w struktury administracyjne państwa i narzucenie mu biurokratycznej logiki.

Obszarem legislacyjnej ofensywy władz była autonomia uczelni, a dokładniej – jej samorządowy wymiar, który z czasem urósł do rangi symbolu (politycznej) niezależności uczelni od władz państwowych. Autonomia odnosi się do podmiotów wysoko zorganizowanych i oznacza najwyższy stopień wyodrębnienia i usamodzielnienia. Za tym atrybutem idą takie cechy, jak tożsamość, możliwość identyfikacji danego podmiotu czy też swoboda działania, zwłaszcza w sprawach wewnątrzorganizacyjnych. Tożsamość uzyskuje się nie tylko dzięki instytucjonalnemu wyodrębnieniu z otoczenia, ale także drogą „walki" z innymi podmiotami, dlatego tożsamość uniwersytetów wiązała się, nie-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

jako z natury, z występowaniem przeciwko aparatowi przymusu państwowego mającemu formę biurokratycznej administracji. Najdalej idącą koncepcją obrony było wspólne działanie uniwersytetów przeciw zwiększaniu kompetencji administracji rządowej, co prowadziło do głoszenia bądź realizowania idei „państwa w państwie". Tej koncepcji miała służyć formuła „Rzeczypospolitej Akademickiej" (Hübner 2013: 102–105) – to określenie, początkowo odnoszone do uczelni, a nie szkół akademickich jako całości, stało się w początkach XX wieku obiegowym zwrotem obejmującym wszystkie uczelnie danego kraju[8]. W tym okresie uczelnie utraciły swój korporacyjny charakter na rzecz państwa. Świadczy o tym fakt, że pierwsza ustawa regulująca obszar szkolnictwa wyższego liczyła zaledwie 17 stron, podczas gdy ustawa z 1990 roku – aż 52. Wszystkie akty prawne, poczynając od ustawy z 1920 roku aż po nowelizację przeprowadzoną w 1985 roku, miały wpływ na proces kształtowania się oraz instytucjonalizacji wzajemnych relacji między ministerstwem a uczelniami.

Historia polskiego szkolnictwa wyższego pozwala zrozumieć zjawiska zachodzące w nim współcześnie, dlatego że napływające obecnie z zewnątrz transnarodowe trendy nie mają ugruntowania w tradycji akademickiej, a związane z nimi zmiany dokonują się w specyficznym kontekście historyczno-instytucjonalnym, ukształtowanym przez polskie doświadczenia autorytarnego państwa sanacyjnego oraz państwa komunistycznego. Wycisnęły one głębokie piętno nie tylko na porządku instytucjonalnym, ale przede wszystkim na relacjach władzy ze środowiskiem naukowym. Okres XX wieku był czasem politycznych eksperymentów, w tym prób podporządkowania szkolnictwa wyższego aparatowi władzy oraz partii. Przed 1939 rokiem była to próba podporządkowania uczelni i ludzi nauki autorytarnemu państwu sanacyjnemu, a po roku 1945 – władzom komunistycznym. Historia ustawodawstwa regulującego obszar szkolnictwa wyższego

[8] Przykładem jest periodyk „Rzeczpospolita Akademicka. Rok 1921/22", Warszawa 1923, adresowany do studentów, którego wydawanie planowano także na dalsze lata.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

w latach 1920–1989 ukazuje spory o to, jak dalece autonomiczna i samorządna powinna być uczelnia. Cały XX wiek był czasem agresji biurokratycznej i politycznej, a także czasem obrony niezależności szkolnictwa wyższego przed presją władz. Dla rządzących uniwersytecka samorządność stanowiła powód objęcia uczelni ścisłą kontrolą, której zasięg zwiększał się w okresie społecznych napięć czy też politycznego zaangażowania środowisk naukowych. Znajomość historii polskiego szkolnictwa wyższego pomaga w zrozumieniu nie tyle kierunku zmian (ten jest bowiem zdefiniowany w przestrzeni transnarodowej), ile sposobu ich adaptacji do warunków lokalnych. Innymi słowy, bez znajomości kontekstu historycznego nie sposób zrozumieć kolejnych transformacji szkolnictwa wyższego, to jego historia jest bowiem ważnym punktem odniesienia przy ocenie oraz interpretacji politycznych inicjatyw w tym zakresie. Zmiany te zachodziły w obszarze silnie zinstytucjonalizowanym oraz w środowisku, którego kolektywne doświadczenia – istotny element budowania zbiorowej tożsamości – skłaniają do obrony przed ingerencją państwa.

Badań nad zmianami zachodzącymi w szkolnictwie wyższym nie można prowadzić w oderwaniu od historycznego dziedzictwa uniwersytetów, a także politycznych uwarunkowań ich funkcjonowania przez niemal cały XX wiek. Istotnie wzmocniły one bowiem znaczenie nieformalnych, akademickich czy uczelnianych zwyczajów i obyczajów, które w trudnym okresie niedemokratycznych rządów pozwalały uczelniom w miarę normalnie funkcjonować. Mity akademickie, historia czy wreszcie środowiskowe doświadczenia tworzą ramy interpretacyjne, poprzez które są postrzegane, a co ważniejsze – objaśniane, współczesne przemiany szkolnictwa wyższego. Tak też mogła być rozumiana „odgórna rewolucja", polegająca na zwiększeniu sterowalności i ograniczeniu kolegialności zarządzania, a także konieczność adaptacji języka angielskiego jako *lingua franca* współczesnej nauki czy wreszcie tak drobne sprawy, jak możliwość przenoszenia profesorów na emeryturę w wieku 70 lat (bez konieczności uzyskania ich zgody). W środowisku

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

naukowym doświadczenie historyczne tworzy ramy interpretacyjne dla zdarzeń współczesnych, bez znajomości tych ram łatwo o pomyłkę.

4.2. Uwarunkowania międzynarodowe

Dla polskiego szkolnictwa wyższego transformacja polityczna i gospodarcza rozpoczęta w 1989 roku miała również, a może przede wszystkim, charakter szerokiego otwarcia – po niemal pół wieku politycznej względnej izolacji, czy też pozostawania pod wpływem Związku Radzieckiego otworzyło się ono na oddziaływanie procesów transnarodowych, które już wcześniej odmieniły systemy krajów zachodnich (Meyer, Boli et al. 1997). W Polsce Ludowej uczelnie były jednymi z nielicznych instytucji, których przedstawiciele utrzymywali – wprawdzie ograniczony i głównie badawczy, ale jednak – regularny kontakt ze światem po drugiej stronie tzw. żelaznej kurtyny. Były to kontakty indywidualne, a nie na poziomie polityki, organizacji i zarządzania czy też przemian profesji akademickiej. Pozwalały zobaczyć, jak funkcjonują „zachodnie" uczelnie, ale ze względu na różnice w kontekstach politycznych i gospodarczych sposoby funkcjonowania uczelni w Europie Zachodniej były równie odległe jak materialny dobrobyt tamtych krajów.

Upadek bipolarnego układu geopolitycznego oraz przyjęcie przez polski rząd wyraźnie prozachodniego kursu miało dla polskich uczelni szczególne znaczenie, mimo bowiem merytorycznego ulokowania w transnarodowym świecie wiedzy – przez niemal pięćdziesiąt lat pozostawały one na obszarach, które Immanuel Wallerstein określiłby mianem pozasystemowych. Nie docierały do nich globalne trendy, a do tego nadawano im głęboko ideologiczny wymiar. Problem ulokowania Polski w centro-peryferyjnych relacjach jest w tym kontekście niezwykle trudny, o czym szczegółowo pisał Zarycki (2009), ale w odniesieniu do przemian w szkolnictwie wyższym można przyjąć (stosując wallersteinowskie podejście), że do końca lat 80. XX wieku Polska

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

znajdowała się poza systemem (w zasadzie na peryferiach innego systemu). Następnie rozpoczęła starania, aby stać się częścią społeczeństwa światowego, które uosabiało zachodni świat. Przy tej okazji konieczne jest przedstawienie pewnej metodologicznej uwagi. Formalnie niniejsze studium nad przemianami w szkolnictwie wyższym uwzględnia doświadczenia historyczne dwóch odmiennych okresów: II Rzeczypospolitej (1918–1939) oraz Polski Ludowej (1945–1989). Doświadczenia te miały ogromny wpływ na kierunek i dynamikę przemian zachodzących w szkolnictwie wyższym po przełomie transformacyjnym w 1989 roku. Przyjęcie takiego założenia opiera się na uproszczonym obrazie rzeczywistości. O ile istnieje wyraźna granica między politycznym, gospodarczym i instytucjonalnym porządkiem okresu II Rzeczypospolitej a Polską Ludową, o tyle przełom 1989 roku stał się symbolicznym początkiem geopolitycznej rewolucji, ale – będący jej częścią – stopniowy upadek Polski Ludowej rozpoczął się znacznie wcześniej. Ustrojowe zmiany były możliwe dzięki porozumieniom Okrągłego Stołu (luty–kwiecień 1989 roku) ustanawiającym pokojowe reguły transformacji systemowej, a gospodarczy zmierzch Polski Ludowej również następował stopniowo już od połowy lat 80. Pierwsze próby liberalizacji gospodarki podjęto jeszcze za czasów rządu Mieczysława F. Rakowskiego. W latach 1988–1989 uchwalono trzy ustawy: *O działalności gospodarczej* (DzU 1988, nr 41, poz. 324), *O działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych* (DzU 1988, nr 41, poz. 325), *O niektórych warunkach konsolidacji gospodarki* (DzU 1989, nr 10, poz. 57), które zainicjowały zwrot w polityce gospodarczej państwa, kontynuowanej w latach 90. Przemiany polityczne i gospodarcze miały wprawdzie charakter procesualny, ale w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego nastąpiła dość zasadnicza zmiana porządku instytucjonalnego dzięki dwóm ustawom: *Prawo o szkolnictwie wyższym* uchwalonej przez Sejm we wrześniu 1990 roku oraz przyjętej kilka miesięcy później (w styczniu 1991 roku) *Ustawie o Komitecie Badań Naukowych*. Nie byłoby to zapewne możliwe, gdyby nie proces demokratyzacji kraju, którego symbolicznym początkiem stały się wybory do Sejmu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

kontraktowego w czerwcu 1989 roku. Z tego powodu – mimo wszelkich kontrowersji z tym związanych – rok 1989 będzie tutaj traktowany (w formie pewnego uproszczenia) jako swoista cezura, symboliczny początek transformacji systemowej i gospodarczej, zdając sobie sprawę, że jest to skrót myślowy zastosowany w celu uzyskania większej przejrzystości prowadzonych analiz.

Druga połowa XX wieku to okres najbardziej intensywnych przemian w szkolnictwie wyższym, których polityczny kontekst i główne przyczyny zostały poddane analizie w rozdziale 2. Wśród nich można wyodrębnić cztery zasadnicze trendy, które ukształtowały współczesne systemy szkolnictwa wyższego: (a) umasowienie (por. Trow 1970), (b) urynkowienie (por. Marginson 1987), (c) de-nacjonalizacja (por. Teichler 1999) oraz (d) dywersyfikacja (por. Huisman 1995). W wyniku ich działania szkolnictwo wyższe uległo głębokim politycznym (w znaczeniu *policy*) i strukturalnym przemianom, które tworzyły polityczny i instytucjonalny kontekst transformacji polskiego szkolnictwa wyższego. Dodatkowo w latach 90. procesy globalizacyjne w szkolnictwie nabrały dynamiki, zwiększając siłę oddziaływania na strukturę i funkcjonowanie systemów w poszczególnych krajach, zwłaszcza tych aspirujących do statusu krajów politycznie stabilnych i ekonomicznie rozwiniętych. Innymi słowy, po niemal półwieczu izolacji polskie szkolnictwo wyższe znalazło się w zupełnie nowej rzeczywistości, tworzonej przez umasowione, wewnętrznie zróżnicowane, urynkowione i umiędzynarodowione systemy, które mimo odmiennych historycznych korzeni w coraz większym stopniu ulegają strukturalnej konwergencji. Procesy transnarodowe, wspierane przez aktorów politycznych nowego typu (MFW, Bank Światowy czy OECD), wymusiły zmiany polskiego szkolnictwa wyższego, które przybrało kształt, strukturę i mechanizmy funkcjonowania dominujące w państwach zachodnich.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

4.2.1. Umasowienie

Po zakończeniu II wojny światowej w szkolnictwie wyższym zaszło wiele istotnych zmian. Ewoluowało ono od małego, elitarnego systemu (złożonego z luźno powiązanych, autonomicznie funkcjonujących uczelni), którego rolą było przede wszystkim kształcenie elit polegające na przekazywaniu wiedzy ogólnej i budowaniu ich kompetencji kulturowych, do modelu powszechnego kształcenia na poziomie wyższym, zorientowanego na rynek pracy (Trow 1972). Idea ekspansji szkolnictwa wyższego opierała się na teorii kapitału ludzkiego (Schultz 1963), ale również – jak wspomniano wcześniej – masowy dostęp do szkolnictwa wyższego wpisywał się w ideologię państwa opiekuńczego. Od zakończenia II wojny światowej do końca lat 80. europejskie szkolnictwo wyższe ewoluowało od modelu elitarnego do masowego, a amerykańskie – od masowego do powszechnego (np. OECD 2001a). Ekspansja szkolnictwa wyższego nie była ograniczona wyłącznie do krajów najbardziej zaawansowanych gospodarczo, ale trend ten miał (ma) charakter globalny i obejmował wiele krajów peryferyjnych, zarówno w Azji (np. Indie, Chiny, Indonezja), Ameryce Południowej (np. Brazylia, Argentyna), jak i w Afryce (np. RPA), gdzie liczba studiujących w ciągu 20 lat zwiększyła się dwudziestokrotnie (z 21 tys. do 437 tys. studentów) (por. Pachociński 2004). Obecnie masowy model szkolnictwa wyższego – poza krajami Afryki Subsaharyjskiej – przeważa już na całym świecie. Pierwotnie otwarcie się szkolnictwa wyższego w krajach Europy Zachodniej nastąpiło jednak na fali egalitarnej ideologii, powszechnego powojennego entuzjazmu i spontanicznej solidarności, które wynikały z przekonania, że nikt nie powinien być pozbawiany dobrodziejstw państwa opiekuńczego.

Według Wnuk-Lipińskiej (1996: 20) umasowienie kształcenia miało kilka wymiarów. Przede wszystkim był to wymiar ekonomiczny, którego podstawę stanowiły silne wpływy ideologii kapitału społecznego, upatrujące w wiedzy oraz kompetencjach największą szansę rozwoju ekonomicznego, ograniczenia bezrobocia oraz zmniejszenia społecznych nierówności (Schultz

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

1963; Becker 1964). Uznawano, że w systemach elitarnych wielu młodych ludzi ze względu na pochodzenie społeczne i sytuację materialną rodziców nie było w stanie wykorzystać w pełni swojego potencjału. Wierzono, że rozwój gospodarczy wymaga coraz większej liczby osób wykształconych, które będą wytwarzały zasoby umożliwiające dalszą ekspansję szkolnictwa wyższego (Halsey, Trow 1969; Halsey 1986). Umasowienie kształcenia miało też wymiar społeczny, czy nawet ideowy. Państwo opiekuńcze traktowało edukację, w tym edukację na poziomie wyższym, jako rodzaj dobra publicznego, do którego każdy powinien mieć równy i bezpłatny dostęp. Opierano się na ideowych fundamentach prawa do kształcenia według kryteriów merytokratycznych i dlatego odrzucano wszelkie formy wykluczenia ze względu na płeć, rasę, wiek czy pochodzenie społeczne. W Europie idea edukacji jako dobra publicznego dotyczyła początkowo (w latach 50.) przede wszystkim szkolnictwa elementarnego i średniego, z czasem jednak objęła również kształcenie na najwyższym poziomie. W ten sposób szkolnictwo wyższe zostało inkorporowane jako jeden z obszarów odpowiedzialności państwa opiekuńczego, budującego nowy, egalitarny i – w co głęboko wierzono – sprawiedliwy porządek społeczny. U podstaw powojennej ekspansji szkolnictwa wyższego w Europie leżał rozwój państwa opiekuńczego w oparciu o koncepcje Williama Beveridge'a (1944) i politykę gospodarczą Johna Maynarda Keynesa (1936), które zakładały duży udział państwa w gospodarce i wysoki poziom wydatków publicznych. Oznaczało to stale rosnącą liczbę studentów, powstawanie nowych uczelni, a przede wszystkim stały wzrost publicznych nakładów na szkolnictwo wyższe. Ekspansja szkolnictwa wyższego była zakorzeniona w ideologii europejskiego państwa opiekuńczego, które jednak – jak zauważył Marek Kwiek (2006: 234) – „było do utrzymania tak długo, jak gospodarki narodowe się rozwijały i pozostawały zamknięte". Trzecim wymiarem umasowienia szkolnictwa wyższego było kształcenie dla demokracji, a więc przygotowanie obywateli do pełnienia funkcji społecznych w demokratycznym państwie.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Ekspansja szkolnictwa wyższego nie była procesem jednolitym i przebiegała etapami. Ulrich Teichler i Barbara Kehm (1996) wyróżnili cztery zasadnicze okresy ekspansji szkolnictwa wyższego, a w zasadzie umasowienia procesu kształcenia na poziomie wyższym, w kontekście relacji państwa ze szkolnictwem wyższym w Europie. Już w późnych latach 50. część ekspertów wskazywała, że do pobudzenia rozwoju gospodarczego potrzebny jest znaczący rozwój szkolnictwa wyższego. Uważano również, że umasowienie edukacji pomoże zredukować nierówność szans oraz wzmocnić społeczeństwo demokratyczne, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i społecznym. Dodatkowo należało zapewnić dostęp do kształcenia młodym ludziom wracającym z frontów walk (w USA kwestie te regulował uchwalony w 1944 roku GI Bill). W tym celu powołano nowe szkoły wyższe bądź też poddano odpowiednim przekształceniom uczelnie o profilu zawodowym (Teichler 1998), tworząc tym samym „binarną strukturę szkolnictwa wyższego" (Goedegebuure 2010), która miała lepiej odpowiadać potrzebom masowego szkolnictwa wyższego i uwzględniać różnice w uzdolnieniach, aspiracjach i planach zawodowych studentów. Nie można też zapominać, że pozbawiony akademickich tradycji sektor szkolnictwa zawodowego był tańszy i łatwiej politycznie sterowalny niż autonomiczne uniwersytety.

Pod koniec lat 70. optymizm, z jakim zapatrywano się na ekspansję szkolnictwa wyższego, mocno osłabł ze względu na kryzys gospodarczy, związany m.in. z nadmiarem absolwentów i pojawiającym się zjawiskiem *overeducation* (Burris 1983), przede wszystkim z niedostosowaniem ich kwalifikacji do potrzeb rynku pracy określanym jako *skill mismatch* (Büchel et al. 2003). Wzbudziło to ogromną krytykę, w warunkach której rozpowszechnił się pogląd o sztucznej ekspansji szkolnictwa wyższego wywołanej przez kredencjalizm (Collins 1979) – tu rozumiany jako zawyżanie wartości dyplomów, co znacząco ograniczało równość szans edukacyjnych, jak bowiem podsumował Collins (1979: 183), to nie wykształcenie, a „edukacyjne kredencjały stały się symboliczną walutą zatrudnienia". Collins przypisywał dyplomowi akademickiemu rolę „waluty obiegowej", umożliwiającej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nabywanie pozycji na rynku pracy, którego podstawową funkcją jest „mielenie" i „sortowanie ludzi" za pomocą „kredencjalnego młynka" (ang. *credential mills*). Posiadacze lepszych, bardziej prestiżowych dyplomów mogą liczyć na większe wynagrodzenie, a co ważniejsze – dyplom to oznaka nie tyle potencjału jednostki, ile jego „kulturowej władzy" w zakresie dostępu do dochodu, stanowisk i statusu społecznego. Kredencjalizm był przede wszystkim formą krytyki teorii kapitału ludzkiego, która wyrosła z koncepcji Pierre'a Bourdieu i Jeana–Claude'a Passerona (1990 [1977]), a została upowszechniona przez Collinsa (1979). Istotą kredencjalizmu jest dostrzeganie rynkowej wartości dyplomu jako atrybutu absolwenta, zapewniającego mu dostęp do cenionych stanowisk czy dóbr. Za prekursora kredencjalizmu uważa się Ivara Berga, który zauważył, że w niektórych zawodach wykształcenie nie idzie w parze ani z produktywnością, ani z zarobkami. „W kredencjalnym społeczeństwie dyplom nie odzwierciedla bowiem ani predyspozycji, ani produktywności. Nie ma przez to zagrożenia, że komukolwiek niepowołanemu uda się prześlizgnąć przez mechanizmy obsadzenia najwyższych pozycji dzięki zdolnościom czy pracowitości" (Sawiński 2009: 106). Na fali krytyki po obu stronach Oceanu Atlantyckiego zaczęto kwestionować liberalne założenia koncepcji społeczeństwa merytokratycznego, które ekonomicznie legitymizowało proces ekspansji szkolnictwa i nadawało mu dynamikę, zwłaszcza w kontekście „inwestycji edukacyjnych" przyczyniających się do rozwoju ekonomicznego i zmniejszania nierówności społecznych. W ten nurt wpisują się badania Osmo Kivinena (np. Kivinen et al. 2000), dowodzące, że związek między edukacją a produktywnością jest zdecydowanie słabszy niż związek między edukacją a nagrodami, które dana osoba otrzymuje od społeczeństwa za uzyskany dyplom.

Krytyka umasowienia nie powstrzymała procesu ekspansji szkolnictwa wyższego, a jedynie ograniczyła jego dynamikę. W warunkach kryzysu gospodarczego skierowała jednak publiczną uwagę na problem natury kształcenia. Część badaczy, jak Kenneth Arrow (1973), godziła się z tym, że uczelnie pełnią głównie funkcje selekcyjne (ang. *higher education as a filter*), ale –

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

jak przyznała Elżbieta Wnuk-Lipińska (1996): „Od końca lat sześćdziesiątych rządy wielu krajów Europy Zachodniej podjęły batalię o reorientację pracy uniwersytetów i zmianę kierunku ich rozwoju. Chodziło im o uzawodowienie, uprzemysłowienie i regionalizację edukacji uniwersyteckiej lub, ujmując bardziej ogólnie, o zmuszenie uniwersytetów do większej responsywności wobec państwowych priorytetów". Zmiany kształtu oraz funkcji zachodziły w oderwaniu od otoczenia gospodarczego, ponieważ przekształcenia, jakim podlegało szkolnictwo wyższe, wynikały ze zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych, przede wszystkim z rosnących oczekiwań, że szkoły wyższe silniej włączą się w proces powojennej odbudowy i rozwoju gospodarczego. Można jednak skonstatować, że ekspansja szkolnictwa wyższego niosła za sobą głębokie zmiany wykraczające poza prosty wzrost liczby studentów i pracowników akademickich.

Przekształcenia związane z umasowieniem prowadziły do redefinicji relacji między państwem a uczelniami, a także do zmiany roli edukacji na poziomie wyższym. W elitarnym modelu szkolnictwa wyższego uniwersytety przekazywały wiedzę rzadko przydającą się przy wykonywaniu pracy najemnej czy w karierze zawodowej. Kształcenie akademickie rozwijało umiejętności (np. znajomość starożytnej greki lub łaciny), które ze współczesnego punktu widzenia mogą się wydawać całkowicie niepraktyczne, tworzyły one jednak swoisty kapitał kulturowy osoby wykształconej, przydatny w innych okolicznościach[9]. Dowodem na to jest nieformalny sposób organizacji studiów uniwersytetów tradycyjnych. „Cechą charakterystyczną edukacji uniwersyteckiej był brak programów nauczania. Profesor przekazywał wiedzę związaną z jego zainteresowaniami naukowymi i prowadzonymi badaniami" (Wnuk-Lipińska 1996: 27). Szkoły politechniczne i ekonomiczne od czasu powołania stosowały jednak system programowych kursów i corocznych egzaminów. Wraz z ekspansją

[9] Sposób kształcenia w modelu tradycyjnym ma też szereg zalet edukacyjnych – rozwój sprawności intelektualnej, logicznego myślenia, umiejętności wypowiadania się w mowie i piśmie, krytycznej lektury. To oczywiście przydaje się także na nowoczesnym rynku pracy.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

szkolnictwa wyższego wzrosła również rola ministra i aparatu urzędniczego, realnie upaństwowiono bowiem szkolnictwo wyższe. Efektem umasowienia był biurokratyczny model polityki publicznej, charakteryzujący się daleko idącą biurokratyzacją struktur organizacyjnych oraz formalizacją procedur i centralizacją procesu decyzyjnego, którego początki można datować na okres bezpośrednio po I wojnie światowej.

Dominującą rolę w ustalaniu priorytetów i w procesie realizacji polityki naukowej odgrywał minister i podległy mu aparat resortu. Już w XIX wieku aparat ministerialny wpływał na dydaktykę akademicką za pomocą pośrednich instrumentów: finansów i przydziału etatów. Powstanie modelu biurokratycznego wynikało z ilościowego rozrostu zbiorowości akademickich – do tego stopnia, że nie były one w stanie kontaktować się ze sobą bezpośrednio i imiennie. Tym samym uniwersytety – jako instytucje o wyjątkowym statusie – utraciły własny, korporacyjny charakter i stały się komplementarnymi częściami biurokratycznego porządku, elementem systemu szkolnictwa wyższego. Analogiczne procesy zachodziły w obszarze nauki, która również podlegała umasowieniu, w tym okresie gwałtowanie wzrosła bowiem liczba pracowników akademickich, czego efektem była demokratyzacja uniwersytetów (por. Pinheiro, Antonowicz 2015a). Znacznie wolniej niż edukacja na niższych szczeblach, ale jednak stopniowo uniwersytety stawały się integralną częścią państwa, co znacząco determinowało biurokratyczny – a więc odgórny – sposób kierowania instytucjami nauki i kontrolowania ich. Administracyjne podporządkowanie uniwersytetów (przede wszystkim w sferze kształcenia, ale także badań) powodowały, że pracownicy akademiccy – w tym również profesorowie – stali się wysoko usytuowanymi członkami służby cywilnej. Wprawdzie mieli znacznie większą swobodę indywidualną aniżeli pracownicy administracji, ale jej zakres był również określany decyzjami administracyjnymi. W biurokratycznym modelu polityki naukowej centralne miejsce zajmował aparat ministerialny – był on podmiotem tej polityki, środowisko akademickie natomiast – jej przedmiotem, choć nie było całkowicie pozbawione możliwości wpływu na jej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

kształt. W XX wieku ministerstwo oświaty rozbudowało odpowiednio do swej struktury i potrzeb aparat administracji uczelnianej, będącej trzecim stanem obok pracowników dydaktycznych i studentów.

Umasowienie szkolnictwa wyższego istotnie zmieniło nie tylko jego wielkość (liczbę uczelni, pracowników oraz studentów), ale przede wszystkim jego charakter, pełnione funkcje, wewnętrzną strukturę. Zwiększyło także zakres i stopień ingerencji państwa w jego funkcjonowanie. Jak zauważył Peter Scott (1995), był to proces niezwykle złożony i wielowymiarowy, zmieniający struktury i sposoby działania szkolnictwa wyższego (oraz pojedynczych uczelni), zwłaszcza na kontynencie europejskim. Źródeł umasowienia szkolnictwa wyższego należy szukać poza jego obrębem, ale konsekwencje tego procesu dotyczyły przede wszystkim funkcjonowania uczelni. Masowy, a nawet powszechny model kształcenia zrewolucjonizował szkolnictwo wyższe, czyniąc je przedsięwzięciem znacznie bardziej złożonym, wpisując w pola działania innych aktorów społecznych oraz politycznych (zewnętrznych interesariuszy), którzy tym samym uzyskali prawo do demonstrowania własnych oczekiwań wobec uczelni i wpływania na jej funkcjonowanie.

4.2.2. Urynkowienie szkolnictwa wyższego

O ile proces umasowienia zdominował szkolnictwo wyższe w latach 60. i 70., o tyle głęboki kryzys państwa opiekuńczego w latach 70. zaczął stopniowo podważać szczodrość instytucji państwa i ich zaangażowanie w utrzymywanie sektora publicznego. Czynniki, o których była mowa w rozdziale 2, spowodowały, że szkolnictwo wyższe stało się częścią polityki publicznej, a to oznacza podleganie politycznym fluktuacjom, które na początku lat 80. przyjęły ostry, neoliberalny kierunek. Biurokratyczne struktury państwa opiekuńczego miały zostać zastąpione przez efektywne mechanizmy rynkowe – na poziomie politycznym proces ten był określany mianem rozwoju „państwa ewaluacyjnego", a kierunek zmian zachodzących w obrębie uczelni – mianem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

menadżeryzmu (Maassen, van Vught 1996; Neave 1996, 1998; Jabłecka 2002). „Wiara w wartości regulacji i mechanizmy planowania oraz w koordynację przez rząd zostaje zastąpiona filozofią, według której rolą rządu jest określanie warunków brzegowych, w ramach których funkcjonuje szkolnictwo wyższe, i pozostawienie swobody działania instytucji" (Maassen, van Vught 1996: 91; za: Wójcicka 2002: 73).

W bogatej literaturze przedmiotu (Trow 1994; Goedegebuure et al. 1994; Maassen, van Vught 1996; Dearlove 1998; Neave 1998; Rasmussen 1998; Henkel, Little 1999; Askling, Henkel 2000; Wójcicka 2002; Williams 2003; Thieme 2009; Kwiek 2010) szeroko rozumiany proces urynkowienia szkolnictwa wyższego funkcjonuje pod wieloma nazwami: *marketisation*, *managerism*, *privatisation* czy *entrepreneurialism*, które mimo że generalnie odnoszą się do tego samego fenomenu, mają odmienne zakresy znaczeniowe i dotyczą różnych jego aspektów (konsekwencji).

Wszystkie te pojęcia – choć w różnym stopniu – odnoszą się do zmian w stosunkach państwo – uczelnie, a także w relacjach wewnątrz instytucji akademickich. Urynkowienie, które jest kategorią znaczeniowo najszerszą, odnosi się do zwiększenia roli mechanizmów rynkowych w obszarze szkolnictwa wyższego, a więc do wprowadzenia ewaluacyjnego modelu polityki wobec szkolnictwa wyższego i koncepcji zarządzania na odległość metodą bodźców, określanej mianem zdalnego sterowania (ang *steering from the distance)* (Marginson 1997b), oraz odejścia od bezwarunkowego, podmiotowego sposobu finansowania uczelni na rzecz finansowania przedmiotowego, kontraktowego, czyli refundacji kosztów kształcenia zakontraktowanej wcześniej liczby studentów. Rządy państw europejskich zaczęły traktować uczelnie jako podwykonawców określonych usług w zakresie badawczym i dydaktycznym – i finansują wykonanie tych usług. Jest to równoznaczne z ustanowieniem relacji o charakterze kontraktowym, w których uczelnie pełnią rolę sprzedawców, a rząd rolę kupującego określone usługi. Dodatkową cechą ewaluacyjnego modelu polityki było wprowadzenie wewnętrznej konkurencji

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

między uczelniami (quasi-market), wydziałami, czy wręcz kierunkami studiów, w konsekwencji czego doszło do postępującej dezintegracji, a nawet atomizacji środowiska akademickiego. Uczelnie stały się organizacjami sektora publicznego świadczącymi usługi, a państwo głównym, choć nie jedynym ich odbiorcą, co oznaczało postawienie uczelni przed koniecznością aktywnego poszukiwania środków finansowych ze źródeł pozabudżetowych – zarówno w wymiarze edukacyjnym (komercyjne kursy oraz pozyskiwanie studentów zagranicznych), jak i badawczym (sprzedawanie usług i ekspertyz) (Neave 1998).

Wprowadzenie mechanizmów rynkowych zarówno w wymiarze badawczym, jak i edukacyjnym zmieniło wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania funkcjonowania szkolnictwa wyższego w Europie (Veld, Füssel, Neave 1996). Dekadę wcześniej nadejście nowego typu gospodarki zapowiadał Peter Drucker (2011 [1969]) w książce *The Age of Discontinuity*, trafnie diagnozując zmierzch gospodarki opartej na przemyśle, której symbolem była wprowadzona przez Henry'ego Forda taśma produkcyjna, oraz wzrost znaczenia wiedzy teoretycznej. Koncepcje społeczeństwa postindustrialnego rozwinął Daniel Bell (2008 [1973]), przedstawiając wnikliwą i kompletną analizę nowego porządku. Podkreślał, że wprawdzie społeczeństwo postindustrialne jest modelem wielowymiarowym i wieloaspektowym, ale *spiritus movens* zmian była strukturalna rewolucja w gospodarce. Nico Stehr (1994: 10) ową rewolucję określił jako zwrot od gospodarki ukierunkowanej na przetwarzanie surowców w stronę gospodarki zorientowanej na przetwarzanie „symbolicznego" lub opierającego się na wiedzy wkładu. Nowy porządek świata, który miał się okazać rewolucyjny nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale również społecznym i politycznym, został nazwany społeczeństwem postindustrialnym (Bell 2008 [1973]; Drucker 2011 [1969]). Bell, który miał największy wkład w rozwój koncepcji społeczeństwa postindustrialnego, zakładał, że istota nowego świata będzie się wyrażała w trzech płaszczyznach: (a) ekonomicznej – dominacja sfery usług oraz handlu, a przede wszystkim wzrost liczby i znaczenia „białych kołnierzyków" kosztem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

robotników; (b) technologicznej – rozwój gospodarki opartej na wiedzy oraz innowacjach; (c) społecznej – zmiany w hierarchii społecznej, której kształt determinuje dostęp do wiedzy i rozwój technologii. Fundamentem tak szerokich, a zarazem strukturalnie istotnych przeobrażeń była rosnąca rola wiedzy teoretycznej, której znaczenie trudno przecenić, jest ona bowiem źródłem innowacji w gospodarce i podstawą tworzenia polityki publicznej. Konsekwencję zwiększania się roli wiedzy teoretycznej stanowił wzrost zatrudnienia w *the knowledge field*, a także wzrost dochodów płynących z sektora przetwarzającego informacje i jego udziału w produkcie narodowym brutto. Wiedza miała zdetronizować nierówności o charakterze własnościowym (kapitał) oraz politycznym (wpływy), co Bell (2008 [1973]: 127) ujął w następujący sposób: „nie siła mięśni ani energia, ale informacja. Centralną rolę odgrywa człowiek – profesjonalista, który w procesie edukacji i treningu został wyposażony w umiejętności, na które jest ogromny popyt w społeczeństwie postindustrialnym". Według Bella społeczeństwo postindustrialne jest w swej istocie całkowicie merytokratyczne, ponieważ wiedza, umiejętności, praca oraz talent to czynniki kształtujące hierarchię społeczną. Miało to również jeszcze jedną ważną konsekwencję, która na swój sposób rewolucjonizowała strukturę społeczną, mianowicie odejście od deterministycznego i statycznego społeczeństwa industrialnego, w którym los (przeznaczenie) człowieka był przesądzony w momencie jego narodzin. Wiedza i wykształcenie miały uwolnić jednostkę, której życie determinowało społeczne pochodzenie rodziców oraz dostęp do określonych rzadkich dóbr, ze szponów agrarnego czy industrialnego determinizmu. Według Bella kształcenie, zdobywanie wiedzy i umiejętności były jedyną szansą na samodzielne, indywidualne projektowanie własnego losu, kariery zawodowej, miejsca w strukturze społecznej, adekwatnego do talentu i nakładów pracy. Koncepcja Bella (2008 [1973]), a także towarzyszące jej konsekwencje rozpoczęły ożywioną dyskusję (np. Calhoun 2006; Marginson 2006) na temat statusu edukacji. Nie zmienia to zasadniczo faktu, że od dwóch dekad trwa w Europie proces redefinicji kształcenia na pozio-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

mie wyższym i stopniowy zwrot w stronę edukacji jako dobra prywatnego (w niektórych przypadkach mieszanego). Oznacza to przeniesienie kosztu studiów na użytkowników (studentów) w formie współpłatności za naukę (ang. *cost sharing*) i uznanie, że to oni są głównymi beneficjentami kształcenia. Niekiedy wiąże się to jednak z wycofywaniem się państwa z finansowania usług publicznych. Maria Wójcicka (2002: 27) definiuje ten proces jako „przerzucenie na sektor prywatny gospodarki części kosztów związanych z funkcjonowaniem szkolnictwa wyższego". Ponadto wzrost międzynarodowej mobilności spowodował, że wykształceni za publiczne pieniądze absolwenci – określani przez Zygmunta Baumana mianem „globalnych turystów" (Bauman 2006) – pracują w tych krajach, w których oferuje się im najlepsze warunki. Ilustracją tego zjawiska jest masowa emigracja do krajów skandynawskich wykształconych (za pieniądze podatników) polskich lekarzy. Przeniesienie ciężaru finansowania kształcenia na indywidualnych użytkowników zainicjowało proces utowarowienia (ang. *commodification*) kształcenia na poziomie wyższym, które nieustannie budzi wielkie spory i kontrowersje (Wasielewski 2001).

Efektem urynkowienia na poziomie instytucjonalnym – produktem państwa menadżerskiego – stał się przedsiębiorczy model uniwersytetu (ang. *entrepreneurial university*) (Clark 1998; Corbett 2003), który – jak stwierdzili Mary Henkel i Berit Askling (2006) – zasadniczo podważał przeświadczenie, że uniwersytety powinny realizować swoje zadania w sposób podobny do innych organizacji sektora publicznego. Uniwersytet przedsiębiorczy funkcjonuje w warunkach nieustannej niepewności, tym samym jest zmuszony do modernizacji swych struktur organizacyjnych i stopniowego przekształcania się w instytucję o charakterze przedsiębiorczym, czyli łatwo dostosowującą się do zmieniającego się otoczenia.

> Menedżeryzm w sensie technicznym wyraża się poprzez wkroczenie do szkolnictwa wyższego wartości, procedur, technik świata biznesu. Takie podejście do zarządzania w szkołach wyż-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

szych – przejęte od przedsiębiorstw – wpływa na metody działania; wprowadzane są stamtąd takie narzędzia, jak: korporacyjne procedury rachunkowości; księgowości; techniki planowania i kontroli, analiza kosztów i efektów (Jabłecka 2002: 71).

Instytucje akademickie – ale również uczeni – zaczynają działać przedsiębiorczo, są bowiem zmuszone do funkcjonowania w warunkach nieustannej niepewności finansowej oraz silnej konkurencji (Williams 2003). Przedsiębiorczy wymiar instytucji akademickich odnosi się zarówno do sfery ideowej – co przejawia się w przenoszeniu rynkowych postaw i kapitalistycznych wartości w mury akademii, jak i do sfery praktycznej – czego wyrazem jest adaptacja typowych dla sektora przedsiębiorstw technik i metod zarządzania. Uniwersytet przedsiębiorczy to instytucja, którą według van Vughta (1995) można scharakteryzować jako organizację, którą cechuje: (a) otwartość na potrzeby zewnętrznych interesariuszy i dopuszczenie ich do procesu współrządzenia na poziomie strategicznym. Jak podsumowała Julita Jabłecka (2002: 71): „Obecnie między tymi grupami interesów kształtuje się nowy typ równowagi, ponieważ w procesy decyzyjne zostają włączone grupy zewnętrzne, reprezentujące biznes, przemysł, społecznych parterów uczelni, rząd centralny lub samorządy lokalne"; (b) adaptacja modeli zarządzania z sektora przedsiębiorstw, kładąca nacisk na planowanie strategiczne, opracowanie misji uczelni, planów długo- i średniookresowych; (c) wprowadzenie do zarządzania uczelnią koncepcji rozliczalności, zarówno w znaczeniu szerokim (ang. *accountability*), jak i wąskim – nieustanny pomiar i kontrola efektów funkcjonowania, nazwane „kulturą audytu" (Strathern 2000). Doktrynalnym rdzeniem przedsiębiorczego modelu uniwersytetu była koncepcja nowego zarządzania publicznego, którą omówiono wcześniej.

Wprowadzenie doktryny nowego zarządzania publicznego do sfery szkolnictwa wyższego wywołało silną dyskusję wśród badaczy, którzy odnosili się do niej bardzo krytycznie (de Boer et al. 1999; Deem, Brehony 2005; Leisytë, Kizniene 2006; La-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

egreid, Christensen 2013; Szwabowski 2014, Szadkowski 2015). Część z nich wskazywała na fundamentalną kolizję etosu nauki (zdefiniowanego przez Roberta Mertona – 2002) z logiką wolnego rynku, a w szczególności na spięcia między koncepcją tradycyjnego uniwersytetu a jego przedsiębiorczą formą. Nie zatrzymało to jednak procesów urynkowienia szkolnictwa wyższego, które spowodowały, że instytucje naukowe musiały się ukierunkować na osiąganie utylitarnych celów (Henkel 1997). Ich pochodną jest proces swoistej „demistyfikacji" pracy uczonego i uczynienie z niej profesji jak każda inna w sektorze publicznym, a także ograniczenie stabilności zatrudnienia (Stuart, Martinez-Lucio 2004). Środowiskowa krytyka przedsiębiorczego modelu uniwersytetu nie powstrzymała jego rozprzestrzeniania się i transformacji uniwersytetów w kierunku, który Sheila Slaughter i Larry Leslie (1997) nazwali kapitalizmem akademickim (ang. *academic capitalism*).

Urynkowienie szkolnictwa wyższego jest jedną z najbardziej dramatycznych zmian w tym obszarze. Badania nad tym zagadnieniem były prowadzone w USA (Etzkowitz 1983, 1989; Slaughter, Rhoades 2010), w Wielkiej Brytanii (Brown, Carasso 2013), w Australii (Marginson 1987, 1997a), w Kanadzie (Buchbinder, Newson 1990), w Holandii (de Boer et al. 1999; de Boer et al. 2007), w Niemczech (de Boer et al. 2007), w Austrii (Pechar 2003, 2004) czy w Portugalii (Carvalho, Bruckmann 2014). Jak zauważył Burton Clark (1998: 26): „większe dochody są zawsze potrzebne: uniwersytety są drogie w utrzymaniu, a dobre uniwersytety są bardzo drogie". Tworzenie (i zarabianie) wymaga jednak przede wszystkim zmiany organizacji uczelni i dostosowania jej do wymogów rynkowej konkurencji. Nastąpił kres uniwersytetu, do jakiego się przyzwyczailiśmy: miejsca spokojnego, oddalonego od bieżącego zgiełku, w którym kontempluje się świat i swobodnie uczy studentów. Współczesny uniwersytet to ogromny, skomplikowany i skrajnie konkurencyjny biznes, funkcjonujący w warunkach permanentnej niestabilności. Im większą zdolność do radzenia sobie w warunkach rynkowych (przy ograniczeniu finansowania ze źródeł publicznych) wykazują uczelnie, tym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

bardziej prawdopodobna wydaje się kontynuacja tego trendu (por. Kwiek 2010).

4.2.3. De-nacjonalizacja szkolnictwa wyższego

Od powstania nowoczesnego państwa aż do lat 70. szkolnictwo wyższe było włączone w jego struktury i granice, jednak – jak zauważył Bill Readings (1999) – uniwersytet stał się innego rodzaju instytucją, mianowicie taką, która nie była już powiązana z przeznaczeniem państwa narodowego ze względu na swą rolę – tzn. tworzenie, ochronę i zaszczepianie idei kultury narodowej. Nowoczesne państwo narodowe miało charakter państwa opiekuńczego, dopóki na świecie istniały zamknięte państwa i gospodarki, które jednak stopniowo zaczęły się otwierać i ulegać procesom globalizacyjnym, rozumianym – za Scottem (1998) – jako rosnąca współzależność państw, ich strukturalna konwergencja, a przede wszystkim liberalizacja handlu międzynarodowego. W tym kontekście internacjonalizacja szkolnictwa wyższego jest z jednej strony efektem procesów globalizacyjnych, a z drugiej – próbą reakcji na stawiane przez nie wyzwania i tworzone możliwości. Według Jürgena Endersa (2004) jest ona jednak częścią znacznie istotniejszego społecznie procesu de-nacjonalizacji szkolnictwa wyższego, który obejmuje nie tylko umiędzynarodowienie, ale również de-etatyzację, która stanowi pochodną urynkowienia i transferu władzy w ramach trójkąta koordynacji Clarka (1983): państwo – rynek – oligarchia akademicka. De-nacjonalizacja w tym kontekście oznacza przeniesienie koordynacji z mechanizmów biurokratycznych na mechanizmy rynkowe, które z natury rzeczy nie są objęte granicami państwowymi, mimo że państwo nadal pozostaje najważniejszym ośrodkiem implementującym procesy ponadnarodowe w lokalnych uwarunkowaniach szkolnictwa wyższego.

De-nacjonalizacja szkolnictwa wyższego jest silnie związana z procesem wycofywania się państwa opiekuńczego z finansowania tej sfery, którego konsekwencją była konieczność podjęcia starań o zdobycie środków ze źródeł zewnętrznych. Kraje

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

najbardziej aktywne w pozyskiwaniu studentów zagranicznych to te, w których proces urynkowienia szkolnictwa wyższego jest najbardziej zaawansowany – Wielka Brytania, Australia i USA. Według danych OECD (2014) to uczelnie z tych krajów są najbardziej skuteczne, jeśli chodzi o rekrutację studentów zagranicznych i to one czerpią z tego największe korzyści finansowe. Według badań przeprowadzonych przez Jeroena Huismana i Marijk van der Wende (2005) podstawowym motywem aktywności międzynarodowej było zwiększanie dochodów uczelni. Pozyskiwanie studentów zagranicznych – trafnie, choć nieco pogardliwie określanych jako *cash cows* – przybrało formę działalności ukierunkowanej wyłącznie na zysk, działalności *sensu stricto* rynkowej[10]. Uczelnie nie tylko zaczęły wynajmować wyspecjalizowane firmy rekrutujące studentów w krajach peryferyjnych (zwłaszcza w Azji Południowo-Wschodniej), ale również same dostosowywały swoją strukturę i funkcjonowanie do potrzeb zagranicznych studentów (np. tworzyły zagraniczne campusy) (Wilkins, Huisman 2012).

De-nacjonalizacja szkolnictwa wyższego ma jednak nie tylko wymiar ekonomiczny, ale także – rozumiana jako europeizacja – wymiar polityczny, od lat 80. XX wieku jej przejawem jest bowiem harmonizacja narodowych systemów szkolnictwa wyższego oraz tworzenie wspólnych, międzynarodowych instytucji i standardów funkcjonowania. W Europie przełom na poziomie polityki publicznej nastąpił wraz z aktywnym zaangażowaniem Komisji Europejskiej w harmonizację narodowych systemów, które ze względów historycznych były odmienne i ukierunkowane przede wszystkim na pozyskiwanie studentów w obrębie własnych krajów. Poprzedniczka UE – Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), była przede wszystkim organizacją gospodarczą, a stworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (EHEA) miało głównie na celu zwiększenie europejskiej

[10] http://www.independent.co.uk/student/news/overseas-students-used-as-cash-cows-by-uk-universities-8752635.html [dostęp: 30.10.2015].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

integracji w wymiarze kulturowym i akademickim. Jak zauważyła van der Wende (2009: 319):

> Celem tych działań była integracja kulturowa i akademicka, na przykład wymiana akademicka, proces wzajemnego uczenia się. Plan był ukierunkowany na europejską integrację, a przede wszystkim na wewnątrzeuropejską kooperację. Trudno jednak zaprzeczyć, że proces integracji europejskiej – który został istotnie scementowany w wyniku utworzenia wspólnego europejskiego rynku w 1992 roku [na podstawie traktatu z Maastricht – przyp. D.A.] – był w swej istocie planem ekonomicznym.

EWG od połowy lat 70. wskazywała na harmonizację szkolnictwa wyższego jako kierunek polityki europejskiej. Mimo że sama dysponowała ograniczonym instrumentarium oddziaływania na szkolnictwo wyższe krajów członkowskich, starała się wywierać polityczną presję na ich rządy, a także inicjować międzynarodowe programy wymiany studentów i pracowników akademickich. Podłożem zaangażowania Wspólnoty Europejskiej była rosnąca świadomość gospodarczego potencjału szkolnictwa wyższego, czemu Komisja Europejska dała wyraz, publikując w 1991 roku memorandum dotyczące szkolnictwa wyższego (EC 1991). Spotkało się ono ze szczególnie negatywną reakcją środowiska akademickiego we wszystkich krajach Wspólnoty ze względu na instrumentalne podejście do uczelni. Internacjonalizacja szkolnictwa wyższego w Europie początkowo była ukierunkowana wyłącznie na mobilność transgraniczną studentów i pracowników akademickich oraz współpracę partnerską między uczelniami przy realizacji projektów. Zakres ten znacznie się jednak rozszerzył na początku lat 90. – objął również (zwłaszcza w Europie) strukturę i jakość kształcenia, akredytację oraz realizację wspólnych projektów badawczych.

Proces internacjonalizacji szkolnictwa wyższego w Europie przebiegał stopniowo, ale można wyodrębnić trzy jego etapy ze względu na kierunek zachodzących zmian. Pierwszym programem pilotażowym były tzw. JSP (*Joint Study Programme*), sta-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nowiące formę strumienia finansowego wspierającego (w latach 1976–1986) kilkaset sieci wydziałów uczelni współpracujących, które starały się tak harmonizować programy nauczania, aby możliwe było odbywanie części studiów na zagranicznej uczelni (Smith 1979). Problemy stwarzała niekompatybilność poszczególnych systemów szkolnictwa wyższego, głównie w wymiarze edukacyjnym, a co za tym idzie – nierozpoznawalność osiągnięć edukacyjnych. Nie słabły jednak polityczne inicjatywy zmierzające do harmonizacji europejskich systemów szkolnictwa wyższego. Najbardziej znaną jest opracowany w 1987 roku program wymiany studenckiej Erasmus (European Community Action Scheme for the Mobility of University Students). Instytucjonalnym przełomem w harmonizacji systemów kształcenia na poziomie wyższym w ramach krajów EWG było wprowadzenie w 1989 roku ECTS (European Credit Transfer System). Początkowo ECTS stanowił jedynie formę programu pilotażowego, wyłącznie dla studentów uczestniczących w programie Erasmus, z czasem stał się rekomendowanym rozwiązaniem systemowym. Według Ulricha Teichlera (1999: 9) w późnych latach 90. internacjonalizację szkolnictwa wyższego przestano traktować jako zbiór różnorodnych i luźno powiązanych inicjatyw politycznych, a zaczęto ją definiować jako istotną zmianę w funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego. Narodowe systemy kształcenia jako odrębne struktury, mające własne unikalne cechy i historycznie uformowane wzory funkcjonowania, zaczęły słabnąć na rzecz wspólnych europejskich ram instytucjonalnych, działających jako Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego (EHEA) oraz Europejski Obszar Badawczy (ERA), co dobrze podsumował Enders (2004: 368): „siła państwa narodowego została istotnie podważona: państwa mają bardzo ograniczoną władzę nad polityką wobec szkolnictwa wyższego".

Historycznie rzecz ujmując, proces internacjonalizacji szkolnictwa wyższego w Europie (określany również jako proces europeizacji szkolnictwa wyższego) nabrał tempa dopiero w latach 90., ale nie był procesem liniowym. Teichler (2009) wyodrębnił trzy jego zasadnicze fazy. Pierwsza faza to przejście od „werty-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

kalnej" do „horyzontalnej" współpracy i mobilności w ramach międzynarodowej przestrzeni szkolnictwa wyższego, czyli „era Erasmusa" (van der Wende 2009). Tradycyjnie umiędzynarodowienie szkolnictwa wyższego odwzorowywało asymetrię w relacjach gospodarczych i politycznych: studenci z krajów biednych migrowali do najlepszych uczelni w krajach rozwiniętych. Według danych UNESCO do połowy lat 90. studenci z krajów klasyfikowanych jako „rozwijające się" (ang. *developing countries*) stanowili niemal ¾ wszystkich studentów zagranicznych. O ile lata 90. nie okazały się rewolucyjne pod względem liczby studentów zagranicznych, o tyle dzięki programowi Erasmus wzrosła międzynarodowa mobilność w obrębie kontynentu europejskiego, a samo studiowanie poza granicami własnego kraju przestało być czymś nadzwyczajnym.

Druga faza to wysyp rozproszonych, odosobnionych oraz zróżnicowanych inicjatyw, związanych z konkretnymi programami badawczymi czy edukacyjnymi realizowanymi w określonym czasie. Teichler (2009: 103) określił ją jako „kazuistyczną czy prawie przypadkową. Umowy o współpracy z zagranicznymi uczelniami były zawierane między zainteresowanymi podmiotami i symbolicznie sankcjonowane przez władze rektorskie. Trudno było jednak mówić o systematycznym działaniu, częściej najpierw istniała współpraca na poziomie indywidualnym, z czasem była sankcjonowana poprzez porozumienia międzyuczelniane, które nie tworzyły żadnej nowej rzeczywistości. W konsekwencji większość uczelni traktowała międzynarodową listę instytucjonalnych partnerów jako bezwartościowy kawałek papieru". Z biegiem czasu uczelnie zaczęły dostrzegać istotną rolę współpracy międzynarodowej, co przekładało się na wzrost znaczenia biur współpracy międzynarodowej, które przestały mieć fasadowy charakter (Maiworm et al. 1996). Kwestie współpracy międzynarodowej stały się integralnym aspektem funkcjonowania uczelni, a ich ranga systematycznie wzrastała.

Trzecia faza internacjonalizacji została zainicjowana wraz z uchwaleniem przez ministrów Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch oraz Niemiec, odpowiedzialnych za sprawy szkolnictwa

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wyższego, Deklaracji sorbońskiej w 1998 roku, która zawierała czytelny strategiczny przekaz zawarty w tytule *Harmonizacja architektury europejskich systemów szkolnictwa wyższego*. Rok później (1999) na *Università di Bologna* 29 europejskich ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe podpisało wspólną deklarację zmierzającą do wprowadzenia trójstopniowego modelu kształcenia na poziomie wyższym (studia licencjackie, magisterskie i doktoranckie). Co prawda, implementacja procesu bolońskiego prowadziła do strukturalnej konwergencji, ale badania Teichlera (1999) (potwierdzają to również badania Thomasa Dunkela – 2009) ujawniły, że wspólna struktura kryje w sobie niekiedy różne treści, osłabiając tym samym efekt harmonizujący i powodując istnienie różnic między poszczególnymi krajami, ale również wewnątrz ich systemów szkolnictwa wyższego – ze względu na tradycyjną autonomię w definiowaniu uniwersyteckich *curriculum*.

Internacjonalizacja szkolnictwa wyższego w Europie jest nieustannie poszerzana o postanowienia podejmowane przez ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe na kolejnych konferencjach ministerialnych, organizowanych co dwa lata, aby monitorować postęp i wskazywać kolejne cele na drodze do integracji. Co więcej – jak zauważył Marek Kwiek (2010: 52):

> w najważniejszych systemach europejskich (kontynentalnych) myślenie o przyszłości szkolnictwa wyższego coraz bardziej się homogenizuje: sięga się do tych samych baz danych i analiz, korzysta z tego samego instrumentarium pojęciowego, odwołuje się do tych samych dokumentów programowych. Najsilniejszym nieuniwersyteckim ośrodkiem analitycznym w badaniach nad szkolnictwem wyższym jest OECD, a najsilniejszym ośrodkiem politycznym Komisja Europejska, jej grupy eksperckie i wyspecjalizowane agendy.

Proces ten jest skomplikowany, ponieważ historyczne różnice między poszczególnymi systemami są często ważnym elementem ich tożsamości. Internacjonalizacja szkolnictwa wyż-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

szego stanowiła odpowiedź na procesy globalizacyjne – była to polityczna strategia implementowana na poziomie państwowym oraz instytucjonalnym, mająca na celu wykorzystanie procesów globalizacyjnych. W Europie internacjonalizacja została zapoczątkowana przez „erę Erasmusa", kontynuowana w ramach procesu bolońskiego, a następnie wsparta postanowieniami strategii lizbońskiej (2000). Umiędzynarodowienie szkolnictwa wyższego oraz jego oddolna (proces boloński) i odgórna (strategia lizbońska) harmonizacja to procesy mające duży wpływ na kształt szkolnictwa wyższego w Europie. Internacjonalizacja tej sfery to nie tylko gwałtownie rosnąca liczba studentów zagranicznych czy pracowników akademickich pochodzących z innych krajów, ale także wzrost znaczenia ponadnarodowych idei, inicjatyw czy instytucji dla kształtowania się polityki wobec szkolnictwa wyższego, a przede wszystkim dla funkcjonowania uczelni. Intensywna internacjonalizacja spowodowała, że poszczególne narodowe systemy szkolnictwa wyższego nie mogą już działać w oderwaniu od tego, co dzieje się w obszarze ponadnarodowym. Co ważniejsze, zróżnicowanie szkolnictwa wyższego w Europie przestało dotyczyć różnic między poszczególnymi krajami, obecnie odnosi się do różnic między instytucjami czy profilami oferowanych studiów.

Umiędzynarodowienie szkolnictwa wyższego jest zjawiskiem wieloaspektowym, ale w najbardziej szerokim ujęciu sprowadza się do włączenia aspektu międzynarodowego, międzykulturowego i globalnego do zadań realizowanych przez krajowe systemy szkolnictwa wyższego oraz do przyjęcia i dostosowania międzynarodowych standardów do narodowego systemu szkolnictwa wyższego. Jak zauważyli Michael Crossley i Keith Holmes (2001), w silnie zglobalizowanym świecie kraje małe lub mało znaczące w sferze nauki i szkolnictwa wyższego znajdują się pod wpływem sił transnarodowych, adaptując nowe formy edukacji na poziomie wyższym (proces boloński) oraz wpisując się w zdefiniowane odgórnie kierunki badań naukowych (np. programy ramowe UE). Otwierając się na świat, polskie szkolnictwo wyższe musiało podporządkować się procesom transnarodowym,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

w ramach których jest raczej „odbiorcą" (ang. *taker*) niż „twrócą" (ang. *maker*). Jolanta Urbanović i Stephen Wilkins (2013) ilustrują ten proces na przykładzie niewielkiej Litwy, ale również Polska była zbyt słaba ekonomicznie i mało znacząca politycznie, by mogła efektywnie oddziaływać na kierunek i kształt internacjonalizacji szkolnictwa wyższego w Europie. W konsekwencji polskie uczelnie mogły jedynie adaptować się do nowych warunków funkcjonowania. Taka sytuacja rodzi dodatkowe problemy – mechanizm naśladownictwa generuje błędy adaptacyjne, które nie pojawiają się w krajach inicjujących zmiany. Umiędzynarodowienie szkolnictwa wyższego, czy to powodowane względami ekonomicznymi, czy politycznymi, przeobraziło relacje między państwem a szkolnictwem wyższym, a przede wszystkim między uczelniami a społeczeństwem (Hazelkorn 2011: 4).

4.2.4. Dywersyfikacja szkolnictwa wyższego

Ostatnim z analizowanych trendów jest proces dywersyfikacji szkolnictwa wyższego, który od połowy lat 70. miał duży wpływ na kształtowanie się narodowych systemów edukacji. Dywersyfikacja szkolnictwa wyższego (Birnbaum 1983; Huisman van Vught 2009) jest silnie związana z omówionymi wcześniej procesami globalizacji (z de-nacjonalizacją), urynkowieniem, a przede wszystkim stanowi bezpośrednią konsekwencję procesu umasowienia. Jak stwierdzili Ted Tapper i David Palfreyman (2009: 3): „jakkolwiek zróżnicowanie strukturalne szkolnictwa wyższego może mieć różne przyczyny, to trzeba pamiętać, że umasowione szkolnictwo wyższe w sposób nieunikniony prowadzi do powstania hierarchii statusów poszczególnych uczelni". Proces dywersyfikacji następował w dwóch zasadniczych płaszczyznach: horyzontalnej i wertykalnej (Teichler 2007). Dywersyfikacja horyzontalna polegała na zróżnicowaniu uczelni pod względem odmienności ich celów (uczelnie zawodowe – ukierunkowane na kształcenie oraz uczelnie akademickie – łączące edukację studentów z prowadzeniem badań naukowych), form oferowanej edukacji (akademickie – zawodowe) oraz poziomów

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

kształcenia (licencjacki, magisterski, doktorancki). Wiązało się to bezpośrednio z wyodrębnieniem się pozauniwersyteckiego sektora szkolnictwa wyższego (Neave 1998; Teichler 1998; Kyvik, Skodvin 2003; Taylor et al. 2008), który był siłą sprawczą procesu umasowienia. W wielu krajach wyodrębnił się pozauniwersytecki sektor wyższych szkół zawodowych, np. w Niemczech – Hogescholen, w Finlandii – Ammattikorkeakoulu, a w Szwajcarii i Austrii – Fachhochschulen (Kyvik 2004). Formalnie były tu instytucje szkolnictwa wyższego, choć ukierunkowano je głównie na edukację. Jedynie w Anglii w 1992 roku uczelnie zawodowe (politechniki) zostały podniesione do rangi instytucji akademickich (Stevens 2004). Proces ten w systemie kontynentalnym (Austro-Węgry, Niemcy) pojawił się w ostatnim dziesięcioleciu XIX wieku, ale uczelnie o ukierunkowaniu zawodowym osiągnęły status osobnego sektora w ramach szkolnictwa wyższego dopiero w drugiej połowie XX wieku.

Rosnące zróżnicowanie instytucji szkolnictwa wyższego wynikało z jego umasowienia, którego konsekwencją było powiększenie się heterogenicznej społeczności studentów, mającej różnorodne potrzeby i możliwości edukacyjne. Wiele z nich nie mogło być zrealizowanych przez instytucje akademickie, które miały wyraźnie określony profil, i dlatego pojawiła się konieczność powołania nowych instytucji funkcjonujących w obszarze szkolnictwa wyższego (bądź zmiany statusu instytucji już istniejących). „W drugiej połowie XX wieku zrozumiano, że kształcenie na poziomie wyższym nie jest już domeną uniwersytetów, a coraz większą rolę odgrywają inne (nowe) uczelnie, które jednak nie miały statusu akademickiego i nie były ukierunkowane wyłącznie na kształcenie" (Teichler 2004: 3).Te dylematy mają zresztą XIX-wieczny rodowód, a w polskich realiach dały im wyraz obrady II Zjazdu Nauki Polskiej (1927).

Powstałe na przełomie lat 60. i 70. nowe instytucje szkolnictwa wyższego miały rozszerzyć istniejącą ofertę edukacyjną o kierunki zorientowane na kształcenie zawodowe, przygotowujące studentów do wykonywania określonych profesji. W krajach skandynawskich były to głównie kolegia nauczycielskie, także te

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

związane z opieką społeczną. W krajach niemieckojęzycznych nowe uczelnie miały charakter głównie techniczny (Teichler 1998). Była to istotna zmiana przede wszystkim w sferze polityki, ponieważ w miejsce relacji rządu z poszczególnymi uczelniami pojawiła się polityka wobec szkolnictwa wyższego ujętego jako wewnętrznie zróżnicowana całość. Trafnie, choć metaforycznie, określił ten proces brytyjski badacz Robert Stevens (2004), opisując go formułą *from university to uni*. Jego ilustracją jest wprowadzona przez OECD zamiana jednostki analiz międzynarodowych badań porównawczych, która odzwierciedla kierunek przeobrażeń w szkolnictwie wyższym. Miejsce wąskiej kategorii *higher education*, odnoszącej się głównie do klasycznego kształcenia akademickiego realizowanego przez uniwersytety, zajęła kategoria *tertiary education* (kształcenie na trzecim poziomie), która jest dużo bardziej pojemna, obejmuje bowiem znaczeniowo szeroki wachlarz form kształcenia na poziomie pomaturalnym.

Dywersyfikacji szkolnictwa wyższego towarzyszył gwałtowny wzrost form edukacji na tzw. trzecim poziomie i obniżenie jakości doktoratów, ale też pluralizm instytucji prowadzących kształcenie na tym poziomie. Dominujące w tym obszarze uniwersytety stopniowo traciły monopol na prowadzenie kształcenia oraz przyznawanie dyplomów, a prawo nadawania stopni (bakałarza) mogły uzyskiwać również szkoły pomaturalne, instytuty badawcze, organizacje pozarządowe, a nawet firmy prywatne. W przeszłości w granicach państw narodowych funkcjonowało kilkanaście uniwersytetów i politechnik, a obecnie polski system szkolnictwa wyższego tworzy ponad czterysta uczelni. Dywersyfikacji instytucjonalnej towarzyszyło urozmaicenie i wzbogacenie oferty dydaktycznej o kierunki łączące elementy zawodowej praktyki z kształceniem na poziomie trzecim oraz o szeroki wachlarz certyfikowanych kursów profesjonalnych (podyplomowych, dokształcających, uzupełniających) niebędących częścią klasycznego kształcenia (np. Jones 2003). Nastąpiło więc „rozmycie" kategorii akademickości, zwłaszcza że presja nowych, agresywnie rynkowych uczelni nadawała systemowi „demokra-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

tyczny" charakter. Jakość przeszła w ilość – tego problemu reformy nie są w stanie rozwiązać.

Druga płaszczyzna dywersyfikacji to wertykalne różnicowanie (stratyfikacja) w obrębie szkolnictwa wyższego, które następowało w wyniku procesu urynkowienia i internacjonalizacji. Jego efektem było wprowadzenie globalnej konkurencji (Marginson 2006; Rust, Kim 2012). Tradycyjnie uczelnie różniły się od siebie prestiżem. Czynnik ten tworzył pewną nieformalną hierarchię lub przynajmniej wskazywał grupę uczelni elitarnych, co ze względu na ograniczoną liczbę uczelni nie było zbyt skomplikowane. Wzrost liczby uczelni oraz rosnąca konkurencja między nimi spowodowały, że pojawiła się potrzeba ustalenia wertykalnego porządku. Umożliwił to dopiero postęp technologiczny, którego efekty widoczne w funkcjonowaniu uczelni stały się kwantyfikowalne i porównywalne. Przełomem w tym zakresie była popularyzacja rankingów uczelni w Stanach Zjednoczonych (Bowden 2000), a następnie międzynarodowych czy globalnych rankingów uczelni, których rola systematycznie wzrasta mimo (subiektywnego) charakteru kryteriów i przypisywanych im wag. Szkolnictwo wyższe stało się globalnym rynkiem, na którym zaznaczyła się rażąca asymetria informacji między instytucjami świadczącymi usługi edukacyjne a „kupującymi" je studentami. Globalność rynku sprawiła, że pojedyncze państwa stały się zbyt słabe, żeby pokonać asymetrię informacyjną transnarodowo działających uczelni. Alex Usher i Massimo Savino (2006: 38) stwierdzili więc, że „popularność rankingów wynikała z rosnącego popytu na informacje, których ani rządy, ani uczelnie nie potrafiły wiarygodnie zapewnić". Pojawienie się rankingów spowodowało rewolucję w szkolnictwie wyższym, przede wszystkim w sposobie jego postrzegania przez zewnętrznych interesariuszy. „Wyścig o miano *world-class universities* przekierował rządowe priorytety na wykreowanie (dodatkowe wspieranie) elitarnych uczelni badawczych, a globalne rankingi stały się miarą skuteczności polityki rządowej" (Hazelkorn 2009: 16).

W wielu krajach słabiej zaangażowanych w reformy – wśród których odrębną kategorią są kraje Europy Środkowo-Wschod-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

niej – pojawił się negatywny efekt naśladownictwa. Wyprzedzające oddziaływanie rankingów powoduje niechęć do fasadowego, sztucznego dostosowywania się do przyjętych kryteriów. Różnice w statusie czy prestiżu poszczególnych uczelni, zwłaszcza w obrębie jednego kraju, istniały zawsze, ale wraz z pojawieniem się światowych rankingów zaczęto porównywać uczelnie z różnych krajów w oparciu o mierzalne i porównywalne wskaźniki. W ciągu ostatniej dekady rankingi stały się podstawą budowania porządku hierarchicznego w szkolnictwie wyższym, zarówno w kontekście narodowym, jak i ponadnarodowym (por. Williams, van Dyke 2008). Rankingi budzą wiele kontrowersji i skrajne emocje w środowisku akademickim, ale przez badaczy szkolnictwa wyższego, wskazujących na ograniczenie metodologiczne i polityczne (np. Dill, Soo 2005; van Dyke 2005; Rocki 2005), są one traktowane jako część światowego szkolnictwa wyższego oraz centralny element budujący hierarchiczny porządek instytucjonalny. Jak stwierdzili Simon Marginson i Marijk van der Wende (2007: 308): „Globalne rankingi porządkują rywalizację między uczelniami, a także pokazują, że można je porównywać i szeregować w jednej tabeli. Ponadto rankingi demonstrują silną presję konkurencji między uczelniami wewnątrz poszczególnych krajów, jak również na arenie międzynarodowej".

Pozycja najlepszych uczelni z danego kraju – przede wszystkim w rankingach – stała się wskaźnikiem atrakcyjności, naukowości i rozwoju danego kraju na arenie międzynarodowej: „rząd jest bardzo zdeterminowany, aby Australia była kojarzona ze światowej klasy uniwersytetami i wtedy […] będzie mogła powiedzieć światu, że najwyższej klasy uniwersytety są w Australii i warto tu przyjeżdżać i studiować. Nie musisz już jeździć tylko do USA czy Wielkiej Brytanii… [to jest to pytanie (E.H.)] o eksport wizerunku" (Hazelkorn 2009: 11). W odpowiedzi na rosnący wpływ rankingów – zwłaszcza w kontekście międzynarodowym – zaczęto podejmować polityczne inicjatywy zmierzające do wzmocnienia potencjału najlepszych uczelni, aby mogły one awansować w światowych rankingach (por. Tapper, Palfreyman 2009; Hazelkorn 2015). Inicjatywy tworzenia uczelni flagowych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

są podejmowane na całym świecie, przede wszystkim w Europie: we Francji, w Niemczech, Danii, Rosji, oraz w Azji: w Japonii, Korei, Tajwanie czy Wietnamie. Kraje, które przystępują do tego swoistego „wyścigu zbrojeń", uruchomiają inicjatywy zmierzające do wyłonienia i dodatkowego wsparcia „uniwersytetów flagowych". Paradoks polega na tym, że wiele rządów deklaruje tworzenie *world-class universities* (Salmi 2009), ale – jak zauważył Philip Altbach (2004) – bez wiedzy o tym, co oznacza *world-class university* i w jaki sposób można to osiągnąć.

Globalny wyścig uczelni wpływa na politykę publiczną, aby ta ukierunkowała się na wyłanianie „uniwersytetów flagowych". Tym samym legitymizacja rankingowego, hierarchicznego porządku w szkolnictwie wyższym kwestionuje silnie zakorzenioną koncepcję egalitarnego statusu uczelni, którą wyraża popularna fraza *all are equal but different*. Wiele krajów, w tym również te tradycyjnie egalitarne, np. Norwegia (Maassen, Gornitzka 2012), podjęło działania polityczne mające na celu wspieranie wertykalnej dyferencjacji uczelni, choć nie zawsze wprost mówią o wyborze uczelni flagowych. Na przykład w niemieckim systemie szkolnictwa wyższego, w którym wartości egalitarne były silnie zakorzenione, zdecydowano się wprowadzić formalny porządek wertykalny w postaci Exzellenzinitiative (2005), co ogłosiła w 2004 roku Edelgard Bulmahn, niemiecki federalny minister do spraw nauki (por. Kehm, Pasternack 2009: 113). Ellen Hazelkorn (2009: 9) przytoczyła argumenty, którymi uzasadniano w Niemczech konieczność wprowadzenia zmian w polityce wobec szkolnictwa wyższego: „O jakich uniwersytetach ludzie mówią w świecie – Oxford, Cambridge, Harvard, Stanford – ale nie o niemieckich uniwersytetach… Kiedy spojrzymy w przeszłość, studenci przejeżdżali studiować do Niemiec, a dzisiaj studiują na amerykańskich uczelniach". Niemcy to stosunkowo duży kraj, w którym istnieje wiele dobrych i prestiżowych uniwersytetów, w którym wskazanie elitarnych uczelni (centrów doskonałości) nie było tak oczywiste jak np. w Danii czy Finlandii, a ze względu na federalną strukturę terytorialną wiązały się z tym polityczne kontrowersje (Kehm, Pasternack 2009). Była to wprawdzie ini-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

cjatywa zmierzająca do wyłonienia jedynie centrów doskonałości (na poziomie wydziałów), a nie wyselekcjonowania elitarnych uczelni, ale dla opinii publicznej (w tym również środowiska akademickiego) był to pierwszy krok do powołania niemieckich uczelni flagowych (Neave 1996). Umasowienie, de-nacjonalizacja, a przede wszystkim urynkowienie szkolnictwa wyższego przyczyniły się do jego dywersyfikacji, polegającej na przejściu od porządku organicznego do formalnego porządku hierarchicznego, którego symbolem stały się międzynarodowe rankingi uczelni.

Porządek organiczny (horyzontalny) opierał się na założeniu, że instytucje działające w obrębie szkolnictwa wyższego pełnią różne funkcje (i realizują odmienne zadania) i ze względu na to możliwe jest ich uporządkowanie, przy czym funkcje pełnione przez uczelnie mają charakter unikalny i komplementarny w ramach systemu. W tym kontekście każda z tych funkcji jest równie ważna i potrzebna. Przeciwieństwo porządku organicznego (horyzontalnego) w szkolnictwie wyższym stanowi porządek hierarchiczny (wertykalny), w którym miejsce uczelni jest zdeterminowane przez cechy jednostek mierzone w sposób zestandaryzowany we wszystkich uczelniach. W ostatnich dekadach porządek organiczny jest stopniowo wypierany przez porządek hierarchiczny, który staje się coraz bardziej sformalizowany. Globalne rankingi uczelni, bazy danych Thomson Reuters oraz Elseviera dostarczają wiarygodnych informacji, a dodatkowo menadżerski model państwa oraz ewaluacyjna forma polityki publicznej wobec szkolnictwa wyższego powodują, że uczelnie stają się przedmiotem nieustannej ewaluacji. Jej efektem są oceny i wynikające z nich hierarchie. Przejście od porządku organicznego do hierarchicznego wpisuje się w transnarodowy nurt, w którym szkolnictwo wyższe ulega transformacji – z organizacji sektora publicznego zamkniętego w obrębie państwa opiekuńczego przekształca się w rynek pozbawiony narodowych granic.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Rozdział 5

Wycofanie się państwa z obszaru polityki publicznej wobec szkolnictwa wyższego (1989–1997)

Punktem wyjścia analizy przemian w polskim szkolnictwie wyższym jest demokratyczny przełom 1989 roku. Zapoczątkował on okres dynamicznych i w dużej mierze żywiołowych zmian, które w sensie modelowym można scharakteryzować jako nieustanne ścieranie się dwóch sił o przeciwnych wektorach. Z jednej strony – z góry – było to oddziaływanie społeczeństwa światowego, które narzucało państwom narodowym określony kierunek przemian, zwłaszcza w obszarach silnie zinternacjonalizowanych, do których z pewnością należy szkolnictwo wyższe. Z drugiej strony – od dołu – na polskie szkolnictwo wyższe oddziaływała tradycja akademicka (w tym również głęboko zakorzenione mity), mająca ogromny wpływ na strukturę i sposób funkcjonowania uczelni. Spotkanie tych dwóch potężnych sił, ze względu na nieuchronność kolizji, można metaforycznie porównać do nachodzenia na siebie dwóch płyt tektonicznych. Innymi słowy, polityka publiczna wobec szkolnictwa wyższego – w szczególności w krajach przechodzących transformację systemową – stała się polityczną areną ścierania się globalnych trendów z lokalną tradycją, znajdujących się, tak jak w przypadku Polski, w kolizyjnym położeniu. Dynamika oddziaływania tych dwóch sił jest najlepiej widoczna w krajach transformacji systemowej, które po latach politycznej izolacji otworzyły się na świat, a tym samym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

na działanie procesów globalnych. Równocześnie w takich obszarach jak szkolnictwo wyższe – po upadku niedemokratycznych reżimów – naturalnym kierunkiem zmian jest restauracja (adaptacja) instytucjonalnego porządku sprzed nastania reżimu, a także próby wprowadzenia w życie koncepcji opartych na mitach tworzących tradycję akademicką.

Oddziaływanie globalnych trendów i lokalnej tradycji akademickiej przejawia się niemal we wszystkich aspektach funkcjonowania szkolnictwa wyższego, ale te siły nie zawsze muszą pozostawać ze sobą w konflikcie. Trudno analizować wpływ społeczeństwa światowego na zmieniający się gwałtownie system szkolnictwa wyższego, ponieważ nie zawsze jest on odczuwalny, podobnie jak nie wszystkie aspekty funkcjonowania szkolnictwa wyższego są regulowane przez tradycję czy stanowią wynik utartych wzorów. W przypadku jednak koordynacji systemu szkolnictwa wyższego kierunek zmian zachodzących pod wpływem społeczeństwa światowego jest fundamentalnie niezgodny z polską tradycją akademicką.

Okres transformacji polskiego szkolnictwa wyższego był czasem nieustannych sporów różnych ośrodków władzy o to, kto będzie koordynował obszar szkolnictwa wyższego, a zwłaszcza – kto będzie wyznaczał kierunek zachodzących w nim zmian. Do analizy rezultatów tego sporu (również na poszczególnych etapach) posłuży zmodernizowany trójkąt koordynacji Burtona Clarka, który był przedmiotem analiz w rozdziale 3 tej książki.

Transformacja polskiego szkolnictwa wyższego (1989–2014) nie była procesem jednokierunkowym, przeciwnie – charakteryzowała się dużą dynamiką. Centrum koordynacji szkolnictwa wyższego przemieszczało się bowiem między poszczególnymi ośrodkami władzy. Nie był to tylko efekt różnej intensywności oddziaływania społeczeństwa światowego i tradycji akademickiej, ale także tego, że procesy ścierania się tych sił nie zachodziły w próżni politycznej, społecznej czy ekonomicznej, lecz były istotnie warunkowane bieżącą sytuacją w kraju. Ze względu na wewnętrzną dynamikę i złożoność procesu przemian w polskim szkolnictwie wyższym (1989–2014) jego analiza będzie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

obejmowała trzy odrębne przedziały czasowe, w których następowała zmiana umiejscowienia sił koordynujących obszar nauki i szkolnictwa wyższego w ramach zmodyfikowanego trójkąta koordynacji Clarka. Okres początkowy (1989–1997) wyznaczył demokratyczny przełom, w wyniku którego została uchwalona ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym*. Zainicjowała ona proces abdykacji państwa jako podmiotu prowadzącego politykę wobec nauki i szkolnictwa wyższego na rzecz środowiska akademickiego i po części mechanizmów rynkowych. Drugi okres (1998–2007) zapoczątkowało podpisanie Deklaracji bolońskiej, która nałożyła na Polskę obowiązek wprowadzenia zasadniczych zmian w szkolnictwie wyższym. W tym okresie nastąpiła instytucjonalizacja dwóch największych interesariuszy: studentów (Parlament Studentów RP) oraz rektorów (Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich – KRASP). Stworzone przez nich instytucje aktywnie włączyły się w pracę nad nową ustawą *Prawo o szkolnictwie wyższym* (2005). Trzeci okres, po 2007 roku, to czas silnych napięć między rządem a środowiskiem naukowym, spowodowanych sporem o to, kto jest władny do wytyczania kierunku polityki wobec szkolnictwa wyższego. Bezpośrednią przyczyną konfliktu był pakiet reform „Budujemy na wiedzy" (MNiSW 2008a), które rząd wprowadził wbrew ostrym protestom części środowiska akademickiego, symbolicznie sankcjonując tym samym przesunięcie ośrodka koordynacji w stronę wierzchołka symbolizującego władzę państwową.

Szkolnictwo wyższe było tradycyjnie koordynowane – a latami niemal całkowicie kontrolowane – przez instytucję państwa, co jest zjawiskiem typowym dla niedemokratycznych reżimów. Przywłaszczenie sobie przez państwo władzy nad szkolnictwem wyższym jest zakotwiczone w odmiennym ustroju przedwojennej II Rzeczypospolitej i zbiegło się z wprowadzeniem reformy braci Wacława i Janusza Jędrzejewiczów (1933), która w wielu obszarach podporządkowywała szkoły akademickie bezpośredniej władzy ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego. Jak głosił Stanisław Kutrzeba, ówczesny rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego i przewodniczący KRASP:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

> Projekt ustawy o Szkołach Akademickich przedłożony obecnie Ciałom Ustawodawczym wychodzi z założenia, iż samorząd obecnie tym Szkołom przyznany, a opierający się na ustawie z 1920 roku jest za szeroki, że profesorowie nie są w stanie spełnić tych zadań, które im zostały oddane, że władza Ministra jest za bardzo ograniczona, a on jest za szkolnictwo odpowiedzialny, że więc ta jego władza powinna być zwiększona (Kostanecki et al. 1933).

Reformy 1933 roku rozpoczęły proces wzmacniania władzy państwowej nad całym szkolnictwem wyższym (początkowo – nad szkołami akademickimi), który był kontynuowany w okresie powojennym przez komunistów.

Ustawodawstwo regulujące sprawy nauki i szkolnictwa wyższego po II wojnie światowej często się zmieniało w wyniku przewrotów na szczytach władzy partyjno-państwowej, która na przemian zwiększała i drastycznie ograniczała autonomię uczelni. Istotne jest to, że o niemal wszystkich zasadniczych sprawach decydowało jednostronnie państwo i przez cały okres rządów komunistycznych szkolnictwo wyższe pozostawało pod całkowitą kontrolą organów władzy państwowej i partyjnej, począwszy od dekretu z 1947 roku, poprzez ustawy w latach 1951, 1958 i 1968. Dopiero w ustawie Gierowskiego z 1982 roku, której zapisy opracowywano w czasie „karnawału Solidarności", pojawiły się pierwsze symptomy zmian w sposobie myślenia o zarządzaniu szkolnictwem wyższym. W 1982 roku państwo – przynajmniej w sferze regulacji na poziomie ustawowym – poszerzyło zakres autonomii środowiskowej oraz stopniowo demokratyzowało uczelnie. Jak podkreślił Stanisław Waltoś (2009: 45): „pojawiły się z powrotem wszystkie 3 konstytutywne elementy autonomii nazywanej w ustawie samorządnością". Dotyczyło to zarówno fundamentalnej dla uczelni zasady wolności nauki (art. 2 ust. 3): „szkoły wyższe w swej działalności kierują się zasadami wolności nauki i sztuki" (choć już nie nauczania), jak i autonomii wewnętrznej (art. 4 ust. 1): „w zarządzaniu szkołą wyższą uczestniczy cała społeczność szkoły poprzez wybieralne organy kolegialne i jednoosobowe", oraz zewnętrznej w postaci wyłanianej w demokra-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

tycznych wyborach Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, która była (art. 16 ust. 1) „wybieranym organem przedstawicielskim szkolnictwa wyższego posiadającym uprawnienia stanowiące i opiniodawcze w zakresie przewidzianym w ustawie". Była to jednak cały czas autonomia kontrolowana przez władze państwowe, które w każdej chwili mogły ją jednostronnie ograniczyć, o czym najlepiej świadczą treści obu nowelizacji (z 1985 roku – DzU, nr 42, poz. 201; z 1987 roku – DzU, nr 22, poz. 128), które nie tylko przywracały ministrowi prawo do odwoływania rektorów, ale także dawały mu możliwość bezpośredniego zwalniania pracowników szkół wyższych (Woźnicki 2007b). Upadający reżim komunistyczny jeszcze bardziej zaakcentował więc swoją władczość w stosunku do środowiska naukowego (por. Mucha 1985).

5.1. Restauracja humboldtowskiej koncepcji uniwersytetu – polityczny wymiar przemian w szkolnictwie wyższym

Głęboki przełom nastąpił wraz z upadkiem reżimu komunistycznego, którego zmierzch zapoczątkowały rozmowy Okrągłego Stołu w lutym 1989 roku. W ich następstwie dnia 4 czerwca 1989 roku odbyły się pierwsze od czasu zakończenia II wojny światowej (częściowo) demokratyczne wybory parlamentarne, zakończone zwycięstwem opozycji antykomunistycznej startującej pod szyldem Komitetu Obywatelskiego „Solidarność". Po dekadach dominacji władzy komunistycznej (1945–1989) przełom demokratyczny okazał się początkiem prawdziwej rewolucji w szkolnictwie wyższym. Zarówno jej rozmiar, jak i dynamika zmian okazały się trudne do przewidzenia. Kamieniem węgielnym nowego porządku w szkolnictwie wyższym – a przede wszystkim nowych relacji między władzą publiczną a środowiskiem akademickim – była ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 1990 roku. Ten akt – określany mianem „ustawy Grzelaka" od nazwiska Janusza Grzelaka[1], jego współautora i orędownika, a później

[1] Faktycznie współautorem ustawy, który zadbał o jej przełomowy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wiceministra edukacji w rządzie Tadeusza Mazowieckiego – miał przede wszystkim znaczenie symboliczne. Ustanawiał bowiem – po niemal 45 latach – prawne i instytucjonalne ramy funkcjonowania szkolnictwa wyższego w niepodległym, praworządnym i demokratycznym kraju. Kształt ustawy był wynikiem historycznych doświadczeń polskiego szkolnictwa wyższego, które przez ponad pół wieku funkcjonowało w ramach niedemokratycznego i niepraworządnego państwa.

Najbardziej ogólnie można określić ustawę jako „wolnościową" albo „środowiskową", fundamentalnie przesuwała bowiem ośrodek koordynacji z instytucji państwa w stronę akademickiej oligarchii (środowiska akademickiego). Dopiero ustawa z 1990 roku – po 57 latach (od uchwalenia ustawy jędrzejewiczowskiej) – przywracała szeroki zakres autonomii szkół wyższych. Gdyby przyjąć metaforę Waltosia (2009), który określił powojenne ustawodawstwo w dziedzinie szkolnictwa wyższego jako „żegnanie się z Humboldtem", ustawę z 1990 roku można by uznać za „restytucję Humboldta", zwłaszcza w aspekcie ustroju uczelni. Ustawa Grzelaka: (a) gwarantowała wolność badań naukowych, kształcenia oraz twórczości artystycznej (art. 2 pkt 1): „Szkoły wyższe, zwane dalej »uczelniami«, są organizowane i działają na zasadzie wolności badań naukowych, wolności twórczości artystycznej i wolności nauczania"; (b) gwarantowała autonomię wewnętrzną (art. 6.2): „Społeczność akademicka uczestniczy w zarządzaniu uczelnią przez wybieralne organy kolegialne i jednoosobowe", oraz autonomię zewnętrzną szkolnictwa wyższego (art. 35.1): „Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, zwana dalej »Radą Główną«, jest wybieralnym organem przedstawicielskim szkolnictwa wyższego"; (c) kierowanie uczelnią powierzała demokratycznej i samorządnej społeczności akademickiej (art. 6.1): „Nauczyciele akademiccy, studenci i pracownicy uczelni niebędący nauczycielami akademickimi tworzą samorządną społeczność akademicką"; (d) umożli-

kształt, był prawnik Hubert Izdebski, którego Janusz Grzelak poprosił o wsparcie. Istniała obawa, że bez własnego prawnego zaplecza reformy mogą zostać storpedowane przez posłów oraz rozmaitych „konsultantów", których wówczas nie brakowało w sejmowych kuluarach.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wiała wewnętrzną prywatyzację szkolnictwa wyższego (art. 23.2): „Uczelnia może uzyskiwać środki finansowe z […] opłat za zajęcia dydaktyczne, z wyłączeniem zajęć dydaktycznych na studiach dziennych", oraz zewnętrzną prywatyzację szkolnictwa wyższego (art. 15.1): „Uczelnię niepaństwową może założyć osoba fizyczna lub osoba prawna, zwana dalej »założycielem«, na podstawie zezwolenia udzielonego przez Ministra Edukacji Narodowej, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego".

Ustawa sankcjonowała abdykację instytucji państwa jako głównej siły koordynującej szkolnictwo wyższe na rzecz środowiska akademickiego. Nie tylko przywracała humboldtowski ustrój uczelni, ale również nawiązywała do postulatu sformułowanego przez Władysława Konopczyńskiego, aby rolą władzy publicznej (ministerstwa) było tylko i wyłącznie zapewnienie uczelniom środków finansowych. Ustawa Grzelaka stanowiła odzwierciedlenie wolnościowego i demokratycznego ducha politycznego przełomu, a jednocześnie spełniała oczekiwania uczonych. Środowisko akademickie było zresztą aktywnie zaangażowane w działania opozycji demokratycznej, wielu jego liderów pełniło funkcje doradcze w „Solidarności", a uczelnie były szczególnie piętnowane przez władze komunistyczne (por. Hübner 2004). Trzeba jednak zaznaczyć, że wśród wysoko postawionych działaczy PZPR byli również przedstawiciele środowiska akademickiego, a na uczelniach działały organizacje partyjne. W PZPR utworzono Wydział Nauki i Szkół Wyższych (1949) oraz podległą mu sieć komórek na uczelniach oraz w instytutach badawczych, które działały równolegle na „froncie nauki" i „odcinku studenckim" (Hübner 2013: 615–618). Były one relatywnie słabe politycznie, a władza komunistyczna zajmowała się głównie studentami, którzy tworzyli społeczność najliczniejszą, a przede wszystkim mało odporną na „teorie wywrotowe". Wskazywały na to nie tylko polskie doświadczenia marca 1968 roku, ale również doświadczenia innych krajów europejskich: Francji, Włoch, Niemiec Zachodnich, czy nawet Jugosławii. W całej Europie studenci byli uznawani za społeczność szczególnie podatną na radykalne koncepcje polityczne, stosunkowo łatwą do społecz-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nej mobilizacji, a przez to – bardziej niż inne grupy – skłonną do antysystemowego buntu (por. Pinheiro, Antonowicz 2015a). Warto wskazać, że takie same cechy ujawniali studenci już w latach 1819–1848.

W Polsce kampusy uniwersyteckie tworzyły przestrzeń opozycyjną wobec władzy komunistycznej. Obok Kościoła rzymskokatolickiego, były praktycznie jedynym obszarem wolnej myśli i stały się intelektualnym zapleczem opozycji demokratycznej. Wielu liderów opozycji – uczestników rozmów Okrągłego Stołu, internowanych i więzionych przez władze komunistyczne było bezpośrednio związanych ze światem nauki. Ich wkład w obalenie reżimu komunistycznego jest niekwestionowany, dlatego zmiana ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* została uchwalona jako jeden z pierwszych aktów prawnych III RP, w 15 miesięcy po przełomowych wyborach, dokładnie w dniu zaprzysiężenia Tadeusza Mazowieckiego na pierwszego demokratycznie wybranego premiera III RP. Okoliczności uchwalenia ustawy, a przede wszystkim zaangażowanie środowisk naukowych w prace nad jej kształtem miały wymiar symboliczny, wskazywały na spore uznanie dla środowisk akademickich za ich aktywny udział w obalaniu systemu komunistycznego (por. Hübner 1992b). Kontekst pracy nad ustawą jest niezwykle ważny, wręcz zasadniczy dla zrozumienia wprowadzonych w niej zmian, które najprościej można określić jako wolnościowe i demokratyzujące. Polityczny klimat i środowiskowe oczekiwania wyraża głos uczestnika prac legislacyjnych ze strony rządowej, Tadeusza Popłonkowskiego (1996: 124), według którego centralnym zagadnieniem nowelizacji ustawy była uczelniana autonomia. To ona stanowiła główną przyczynę szybkiego rozpoczęcia prac legislacyjnych i to ona w gruncie rzeczy była najbardziej doniosłym politycznie zagadnieniem, które koncentrowało uwagę społeczności akademickiej.

> Ustawa z 12 września 1990 r. – mimo iż zasadniczym celem, jaki przyświecał jej twórcom, było przywrócenie autonomii uczelniom, spotkała się wkrótce po jej opublikowaniu z zarzutami, iż autonomię tę ogranicza. […] Krytyka ustawy następuje przede

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

> wszystkim z pozycji tradycyjnej, wręcz idealistycznie pojmowanej autonomii uczelni jako systemu zamkniętego na wpływy otoczenia. Cechy tej autonomii widzi się w pozbawieniu możliwości oddziaływania wszelkich podmiotów pozauczelnianych, w tym organów państwa i ciał pozauczelnianych, niezależnie od ich składu. Zwolennicy tradycyjnie pojmowanej autonomii opowiadają się równocześnie za przewagą pozycji ciał kolegialnych w strukturze organów uczelni, za daleko posuniętą stabilizacją zawodową nauczycieli akademickich (Popłonkowski 1996: 124).

Autonomia uczelni urosła do rangi symbolu demokratycznego i praworządnego państwa, zwłaszcza w kontekście pozbawienia ministra prawa do wpływania na wybór jednoosobowych organów uczelni. Była to kwestia symboliczna, ale polityka, zwłaszcza wobec uniwersytetów, opiera się właśnie na symbolach. Autonomia szkół wyższych została również uwzględniona w *Konstytucji RP* z 1997 roku, choć konstytucyjny zapis ma wyłącznie symboliczny charakter. Art. 70: „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie", stanowi polityczną deklarację o mocy delegacji ustawowej, której treść – dokładniej: zakres autonomii szkół wyższych – jest zawarty w ustawie *Prawo o szkolnictwie wyższym*. Ustawa może zostać zmieniona, jeśli projekt nowelizacji poprze większość parlamentarna. Tym samym realny zakres autonomii może być nieustannie redefiniowany – w zależności od konstelacji ugrupowań parlamentarnych i nastrojów wyborców mierzonych sondażami. Biorąc to wszystko pod uwagę, trudno określić *Konstytucję RP* mianem „strażnika autonomii", to bowiem, czego powinna strzec, może być doraźnie zmieniane pod wpływem politycznych mód i trendów, a ograniczenie autonomii (powrót do rozwiązań z okresu PRL) może nastąpić w ramach istniejących zapisów konstytucyjnych. Tym bardziej że kwestia autonomii szkoły wyższej jest niezwykle złożona i dynamiczna (Tapper, Salter 1995; Antonowicz 2003b; Stachowiak-Kudła 2012; Hübner 2013: 277), a jej rozumienie nie tylko różni się w poszczególnych krajach, ale także ewoluuje w czasie (np. Berdahl 1990; Mackie et al. 1995).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Konstytucyjne zapisy stanowią ilustrację zjawiska gasnącego entuzjazmu dla szerokiej autonomii szkół wyższych. Dla środowiska akademickiego konstytucyjne gwarancje autonomii uczelni były bardzo ważne, z kolei dla autorów konstytucji poparcie środowiska akademickiego – cieszącego się dużym autorytetem społecznym i bardzo opiniotwórczego – dla przyjmowanej w referendum ustawy zasadniczej było absolutnie kluczowe. Sposób uwzględnienia w niej gwarancji autonomii szkół wyższych wskazuje, że w drugiej połowie lat 90. XX wieku zapał związany z autonomią i samorządnością uczelni nie był już tak wielki, a demokratyczne zasługi środowiska akademickiego utraciły polityczną moc. Wprawdzie stosowny zapis pojawił się w *Konstytucji RP*, ale bezpośrednie odwołanie do uregulowań ustawowych realnie znacznie go osłabia. Po kilku latach od politycznego przesilenia Polska stała się państwem stabilnej demokracji i taki poziom symbolicznych gwarancji okazał się zupełnie wystarczający. Polityczna niepewność z przełomu lat 80. i 90. oraz zagrożenie związane z odbudową Polski Ludowej były niewielkie, zwłaszcza że powracające do władzy ugrupowania postkomunistyczne na czele z wybranym w 1995 roku Prezydentem RP Aleksandrem Kwaśniewskim nie negowały demokratycznego ładu, na terenie RP nie stacjonowała już Armia Czerwona, a w 1991 roku ZSRR rozpadł się na szereg niepodległych krajów. Nie istniały zatem zagrożenia, których obecność wskazywałaby na nietrwałość niepodległego, demokratycznego państwa prawa – stąd charakter gwarancji konstytucyjnych mógł być miękki. Ponadto dynamiczny rozwój szkolnictwa wyższego wywołał pewien niepokój polityków, związany z zupełnym brakiem kontroli nad przemianami na polskich uczelniach. W 1997 roku liczba szkół wyższych w Polsce przekroczyła 350. Zwłaszcza dynamika rozwoju niepublicznego szkolnictwa wyższego (74 uczelnie w 1997 roku) z jednej strony budziła entuzjazm, ale z drugiej pojawiały się pierwsze pytania o kontrolę państwa nad fenomenem masowego szkolnictwa wyższego, o jakość oferowanego kształcenia oraz prowadzonych badań naukowych. Trzeci powód słabnącego entuzjazmu dla szerokiej autonomii wynikał z pojawiających się w drugiej połowie lat 90.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

pierwszych sygnałów świadczących o patologiach umasowionego i częściowo sprywatyzowanego szkolnictwa wyższego (Nowakowska 1996; Walewski 1996b; Mrówczyński 1997; Staszewski 2000). Problemy te miały odzwierciedlenie w raportach publikowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, np. w czterdziestostronicowym raporcie na temat funkcjonowania nadzoru państwa nad niepaństwowymi szkołami wyższymi i wyższymi szkołami zawodowymi (NIK 2000). Nie brakuje w nim licznych przykładów nadużyć, a nawet patologii ujawnionych w wyniku kontroli w niepaństwowych szkołach wyższych. W Bałtyckiej Wyższej Szkole Humanistycznej stwierdzono np. przypadkowy dobór kadry, na kierunku „administracja" pracowała bowiem tylko jedna osoba, uznana przez NIK za specjalistę w tej dziedzinie. Z kolei Wyższa Szkoła Hotelarstwa i Gastronomii w Poznaniu zatrudniała na stanowiskach profesorskich osoby niemające stopni naukowych (NIK 2000: 16–17). Słuchacze niepublicznych uczelni wyższych często opisują dantejskie sceny z sal wykładowych: „W większości przychodzą na zajęcia i czytają z notatek. Był jeden koleś, który nawet z tym miał problem, bo mu się kartki myliły" (Staszewski 2000: 20). Jeden z wniosków pokontrolnych mówi wprost, że minister edukacji narodowej nie ma dostatecznych uprawnień do sprawowania skutecznego nadzoru nad bieżącą działalnością uczelni niepaństwowych, zwłaszcza w zakresie jakości nauczania, przestrzegania przepisów ustaw, postanowień statutów i warunków udzielanych zezwoleń. Jest to spowodowane przede wszystkim zapisami w ustawie o szkolnictwie wyższym, które upoważniają ministra do żądania jedynie informacji o działalności wyższych szkół niepublicznych. Z drugiej strony, zdaniem NIK nawet w przypadkach ujawnienia nieprawidłowości minister edukacji narodowej ograniczył się wyłącznie do poinformowania uczelni o stwierdzonych odstępstwach od obowiązujących przepisów, nie formułując zarzutów, które stanowiłyby podstawę do zastosowania przewidzianych prawem sankcji (NIK 2000: 4–6). Trzeba dodać, że ustawa z 1990 roku nie zapewniała instytucji państwa w zasadzie żadnych instrumentów eliminujących patologie w sektorze niepublicznym, mimo że zgodnie z art. 19

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ust. 1 minister edukacji narodowej miał prawo żądać od uczelni niepaństwowej informacji dotyczących jej działalności, ale nie miał narzędzi służących do weryfikowania przekazywanych informacji. Jak podkreślono w raporcie NIK, ustawa nie przyznawała ministerstwu niemal żadnych uprawnień kontrolnych w dziedzinie jakości oraz realizacji procesu kształcenia.

Innymi słowy, bardzo miękki zapis dotyczący autonomii szkół wyższych można odczytywać jako reakcję na dostrzeżenie niedoskonałości wolnego rynku (ang. *market failure*), w szczególności zaś bezradności instytucji państwa (jako rynkowego regulatora) w obliczu skrajnej asymetrii informacji w relacjach studentów z uczelniami. Z tego powodu w późniejszym okresie można było zaobserwować rosnące zainteresowanie szkolnictwem wyższym instytucji państwowych, których głównym zadaniem jest regulowanie wolnego rynku – przede wszystkim Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Włączenie się UOKiK (2005) do kontroli szkolnictwa wyższego (studiów odpłatnych) jest niespotykanym zjawiskiem, ale najlepiej dowodzi, że ministerstwo (oraz środowisko naukowe) było bezradne wobec tego, co działo się w niepublicznych uczelniach.

Ustawa Grzelaka z 1990 roku była wyrazem uhonorowania środowiska naukowego za jego zasługi w walce z reżimem komunistycznym i symbolicznym aktem oddania mu całkowitej kontroli nad sprawami szkolnictwa wyższego. W ramach trójkąta koordynacji Clarka wyrażałoby się to przesunięciem centrum koordynacji w kierunku wierzchołka oznaczonego jako „środowisko akademickie". Było to jednak przede wszystkim nawiązanie do tradycji polskiego szkolnictwa wyższego (właściwie: szkół akademickich) sprzed 1933 roku i próba powrotu do humboldtowskiego modelu uniwersytetu, który stanowił (w sensie mitu) rdzeń tradycji akademickiej. Wszystkie te okoliczności wskazują na ogromne znaczenie kontekstu historycznego i politycznego wprowadzanych zmian. Po niemal 45 latach Polski Ludowej instytucja państwa utraciła polityczną i moralną legitymację do kierowania sprawami szkolnictwa wyższego, czego konsekwencją było przejęcie roli ośrodka koordynacji przez środowisko

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

akademickie. W sferze politycznej odpowiedzialności państwo scedowało swą polityczną odpowiedzialność na środowisko naukowe i mechanizmy rynkowe.

5.2. Ekonomiczny wymiar ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*

Wolnościowy charakter ustawy Grzelaka stanowił próbę adaptacji humboldtowskiej idei uniwersytetu do warunków polskich na początku lat 90. XX wieku. Było to trudne przede wszystkim ze względu na to, że podstawą relacji na linii państwo – szkolnictwo wyższe powinno być stabilne finansowanie umożliwiające normalne funkcjonowanie uczelni. Przemiany w polskim szkolnictwie wyższym rozpoczęły się jednak w okresie krytycznej sytuacji finansowej kraju, którego gospodarka chyliła się ku upadkowi (por. Grala 2005). Instytucja państwa była zmuszona do wycofania się z obszaru szkolnictwa wyższego nie tylko z powodu zaszłości historycznych, ale również – a może przede wszystkim – z przyczyn ekonomicznych. Państwo polskie nie było w stanie zagwarantować odpowiednich nakładów finansowych na modernizację szkolnictwa wyższego. Odnosiło się to wydatków na przestarzałą, przez dekady niedoinwestowaną infrastrukturę badawczą i dydaktyczną. Obejmowało również bieżące finansowanie kształcenia oraz prowadzenia działalności badawczej. Finansowa niemoc państwa była tym bardziej bolesna, że w porównaniu z krajami Europy Zachodniej polskie społeczeństwo charakteryzowało się niskim odsetkiem osób z wyższym wykształceniem (według Narodowego Spisu Powszechnego z 1988 roku zaledwie 6,5% osób powyżej 15. roku życia – Lutostański 1991). Słusznie uważano, że stały za tym przyczyny ideologiczne (Sadlak 1991), dlatego po zmianie ustroju sprawa zwiększenia liczby studentów – obok autonomii szkół wyższych – stała się ważna ze względów politycznych. O ile jednak restytucja idei Humboldta wydawała się stosunkowo łatwa (i bezkosztowa), o tyle zniesienie *numerus clausus* oznaczało wzrost liczby kształ-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

conych studentów, a tym samym konieczność zwiększenia nakładów publicznych na szkolnictwo wyższe.

Było to niewykonalne ze względu na stan finansów publicznych, które na przełomie lat 80. i 90. były skrajnie złe, o czym świadczy fakt, że państwo z trudem regulowało bieżące płatności. W zasadzie już pod koniec lat 80. polska gospodarka przechodziła ogromny kryzys (Grala 2005), a rozpoczęta w 1990 roku transformacja gospodarcza i zastąpienie modelu nakazowo-rozdzielczego regułami wolnego rynku nie wyeliminowały kryzysowych objawów. Wprowadzony w życie w 1990 roku program reform gospodarczych, nazywany potocznie „planem Balcerowicza" (od nazwiska Leszka Balcerowicza, wicepremiera i ministra finansów w rządzie Tadeusza Mazowieckiego 1989–1991 oraz Jana Krzysztofa Bieleckiego 1991), zakładał radykalne ograniczenie wydatków publicznych, co zostało określone mianem „terapii szokowej" (Balcerowicz 1997). Jednocześnie reguły gospodarki wolnorynkowej okazały się brutalne dla wielu nierentownych i źle zarządzanych państwowych przedsiębiorstw. Również niemal wszystkie uczelnie były w 1989 roku państwowe i też były „źle zarządzane", jednak strategicznie uznano, że nie zostaną one objęte „terapią szokową". Duży wpływ na trajektorię transformacji gospodarczej miał również sposób prywatyzacji polskich przedsiębiorstw, który preferował duże zagraniczne korporacje, mające zasoby w postaci kapitału (np. Tittenbrun 2006, 2007).

W pierwszym okresie transformacji budżet państwa musiał zapewnić osłony socjalne dla osób masowo tracących zatrudnienie (w 1992 roku bezrobocie wyniosło 16,4%) (Antonowicz, Gorlewski 2011a), co było zupełnie nowym zjawiskiem. Innymi słowy, wydatki socjalne wynikające ze społecznych skutków wolnorynkowej transformacji miały dla całego procesu reform kluczowe znaczenie, dlatego też były priorytetowe. Oznaczało to, że bardzo zła sytuacja finansów publicznych nie pozwalała na znaczące zwiększenie nakładów na naukę i szkolnictwo wyższe. Jedyną szansą na umożliwienie większej liczbie osób kształcenia na poziomie wyższym było więc otwarcie polskich uczelni na finansowanie ze źródeł prywatnych. Pełne konsekwencje tej

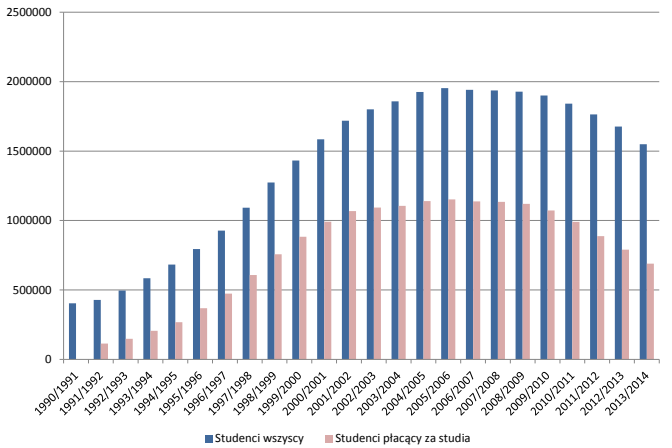
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

symbolicznej zmiany ujawniły się dopiero w późniejszym okresie transformacji, kiedy to w polskim szkolnictwie wyższym pojawił się czwarty (obok środowiska akademickiego, wolnego rynku oraz państwa) ośrodek koordynacji w postaci zewnętrznych interesariuszy.

Ustawa z 1990 roku nie tylko wyzwalała szkoły wyższe z politycznych więzów, nadając im szeroką autonomię, ale także tworzyła swoisty obszar *laissez-faire* w ramach szkolnictwa wyższego, umożliwiając państwowym szkołom wyższym pobieranie opłat za kształcenie w trybie zaocznym lub wieczorowym (obecnie określane jako studia niestacjonarne) oraz tworzenie niepaństwowych szkół wyższych, które mogły pobierać czesne za kształcenie we wszystkich trybach. Co więcej, ustawa z 1990 roku wprowadzała bardzo liberalne warunki brzegowe tworzenia uczelni niepaństwowych. Według art. 15, pkt 1 i 2 „uczelnię niepaństwową może założyć osoba fizyczna lub osoba prawna, zwana dalej »założycielem«, na podstawie zezwolenia udzielanego przez Ministra Edukacji Narodowej, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego". W następnym punkcie (pkt 3) ustawa delegowała na poziom rozporządzenia (czyli ministra) ustalenie warunków utworzenia niepaństwowej uczelni, co z kolei wymagało od założyciela wyłącznie informacji o przewidywanych rozmiarach kształcenia, zapewnieniu wymaganej kadry naukowo-dydaktycznej do prowadzenia kształcenia na danym kierunku studiów oraz bazy materialnej i odpowiedniego wyposażenia dla realizacji zadań dydaktycznych i naukowych. Warunki określone w rozporządzeniu nie były szczególnie trudne do spełnienia i w zasadzie można je porównywać z warunkami założenia zwykłej działalności gospodarczej. Ponadto dość powszechna w latach 90. liberalna praktyka prowadzenia zajęć dydaktycznych w przedszkolach czy szkołach podstawowych wskazuje, że zarówno Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, jak i ministerstwo dość elastycznie podchodziły do kwestii warunków prowadzenia studiów. Ustawa z 1990 roku i towarzyszące jej rozporządzenia zainicjowały proces określany przez Marka Kwieka (2009) jako wewnętrzna oraz zewnętrzna prywatyzacja

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

szkolnictwa wyższego. Wprowadzenie zapisów umożliwiających prywatyzację szkolnictwa wyższego wynikało z finansowej niemocy instytucji państwa i było typowe dla krajów rozwijających się (Levy 1986). Wykres 2 ilustruje, jak wielki udział w ekspansji szkolnictwa wyższego w Polsce mieli studenci płacący czesne, a więc jak wielką rolę odegrały w tym procesie komercyjne formy kształcenia oraz prywatne nakłady. Był to wyraz konieczności, ale jednocześnie – co warto zaznaczyć – odzwierciedlenie dominującego trendu, polegającego na wprowadzeniu rynkowych reguł do sektora publicznego (Trow 1996).



Wykres 2. Studenci płacący czesne za studia wśród wszystkich studiujących 1990–2014

Źródło: obliczenia własne na podstawie GUS 1997–2014.

W tym kontekście warto zadać pytanie o relacje między głęboko zakorzenioną tradycją akademicką a zawartym w ustawie z 1990 roku jawnym przyzwoleniem na prywatyzację szkolnictwa wyższego. Tradycja akademicka była ważnym punktem odniesienia w opracowaniu modelu uczelni i ich relacji z instytucją państwa podczas prac nad tą ustawą. Mimo podejmowanych przez władzę ludową nieustających prób nałożenia na polskie uczelnie (czy szerzej – naukę) sztywnego biurokratycznego gorsetu, skutecznie broniły się one przed wprowadzeniem w mury akademii urzędniczych regulacji i hierarchii. W świecie akademickim wiele było obszarów, nazywanych przez Michela Croziera

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

„obszarami niepewności", które wymykały się biurokratycznym regulacjom funkcjonującym w oparciu o dobrze zinstytucjonalizowane zasady tradycji akademickiej strzeżonej przez środowisko naukowe. Dotyczy to takich spraw, jak relacje mistrz–uczeń, organizacja roku akademickiego, nadawanie stopni i tytułów naukowych czy też wynikająca z nich hierarchia. Jak już wcześniej wspomniano, Clark podkreślał, że w murach uczelni nieustannie ścierają się różne porządki, reguły i hierarchie, a w polskich warunkach odwoływanie się do tradycji akademickiej było orężem w walce z władzą komunistyczną, która przy pomocy partyjno-państwowego aparatu biurokratycznego usiłowała podporządkować sobie środowisko akademickie. Wydaje się więc, że środowisko akademickie, zabiegające o restytucję humboldtowskiej koncepcji uniwersytetu, a przede wszystkim wzorujące się na niemieckiej tradycji, sprzeciwiało się prywatyzacji, a jednak obie koncepcje znalazły się w zapisach tej samej ustawy. Siła globalnych trendów okazała się na tyle duża, że zdołała przełamać tradycję akademicką, ale bliższa analiza pozwala nam dojść do zupełnie przeciwnych konkluzji. Ustawa z 1990 roku wprowadzała tradycyjny ustrój uczelni, gwarantując szeroką autonomię wewnętrzną oraz zewnętrzną. W ten sposób zasadnicze dla społeczności akademickiej kwestie autonomii i ustroju zostały uregulowane zgodnie z przedwojenną tradycją czerpiącą z idei Humboldta, ale kwestie peryferyjne – niezinstytucjonalizowane w tradycji – stały się obszarem działania globalnych trendów rynkowych. Środowisko akademickie, zapewne nieświadome długotrwałych konsekwencji, nie oponowało przeciw prywatyzacji szkolnictwa wyższego. Kształcenie w trybie zaocznym i wieczorowym (niestacjonarnym) było postrzegane jako peryferyjna aktywność uczelni, w zasadzie niemająca wiele wspólnego z misją instytucji akademickiej. To samo dotyczy możliwości tworzenia uczelni niepublicznych, które traktowano nie tyle jako obszar peryferyjny, ile funkcjonujący poza systemem szkolnictwa wyższego. Nie została wtedy dostrzeżona zasadnicza wada, dziś w pełni widoczna: poważny kryzys jakości kształcenia studentów, ich zamierające umiejętności, czego nie mogą naprawić

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

żadne Krajowe Ramy Kwalifikacji. Ówcześnie nie zidentyfikowano również czynników mogących stanowić zagrożenie dla nauk humanistycznych.

Generalnie można powiedzieć, że w obszarach szkolnictwa wyższego silnie zinstytucjonalizowanych albo znajdujących się w rdzeniu tradycji akademickiej nastąpiła restytucja porządku sprzed 1933 roku, natomiast w obszarach peryferyjnych (mniej istotnych dla środowiska akademickiego) widoczne było oddziaływanie trendów transnarodowych. Prywatyzacja szkolnictwa wyższego, która stała się symbolem polskich przemian, objęła obszary dotychczas peryferyjne, takie jak studia niestacjonarne, albo szkolnictwo niepubliczne, niemające w Polsce żadnej tradycji, utworzone niemal od podstaw, co znacząco ułatwiło adaptację przedsiębiorczego modelu uczelni. Właśnie w tym obszarze, określanym mianem „płatnych studiów", pojawił się przedsiębiorczy model uczelni (Clark 1998), który opierał się na całkowicie odmiennym ustroju i modelu zarządzania, a także – ze względu na sposób finansowania – budował inne relacje z otoczeniem.

Prywatyzacja sektora publicznego była nowym i popularnym trendem w polityce publicznej, na którym od końca lat 70. XX wieku opierała się neoliberalna polityka reform (Jabłecka 1998; Pachociński 2004). Przy czym w krajach rozwiniętych, takich jak Wielka Brytania czy USA, prywatyzacja sektora publicznego tylko w ograniczonym zakresie dotyczyła szkolnictwa wyższego, od dawna bowiem funkcjonowały tam niepubliczne uczelnie i odpłatne formy kształcenia. Dynamiczny rozwój prywatnych podmiotów można zaobserwować w służbie zdrowia, transporcie publicznym, obszarze bezpieczeństwa czy ubezpieczeń społecznych. Prywatyzacja szkolnictwa wyższego stanowiła efekt znacznie bardziej doniosłych przeobrażeń związanych z redefinicją charakteru kształcenia na poziomie wyższym, określanych jako proces towaryzacji kształcenia (Ziółkowski 2005; Molesworth et al. 2009). Była to zmiana w gruncie rzeczy o charakterze ontologicznym, której konsekwencje są ogromne i dalekosiężne, dużo poważniejsze niż dopuszczenie możliwości odpłatnego kształcenia na poziomie wyższym. W nurt neoliberalnych zmian wpi-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

sywały się również postanowienia ustawy z 1990 roku, mimo że powody, dla których zostały one wprowadzone, były determinowane przez finansową niemoc państwa. Z drugiej strony, rynkowe reformy sektora publicznego w krajach Europy Zachodniej implementowano także w warunkach głębokiego kryzysu finansów publicznych. Dominujące w tamtym okresie urynkowienie szkolnictwa wyższego, a zwłaszcza ograniczenie wydatków publicznych nie dotyczyło krajów dawnej RWPG, w których nakłady na naukę i szkolnictwo wyższe były na tak niskim poziomie, że dalsze ich zmniejszanie nie przyniosłoby istotnych oszczędności – oznaczałoby całkowitą degradację.

Wymownym przykładem instytucjonalizacji jest to, że uczelnie niepubliczne stały się organizacjami przedsiębiorczymi, tworzonymi w wyniku adaptacji modeli głównie amerykańskich. Rozwój prywatnego sektora szkolnictwa wyższego opierał się na dynamicznym wzroście liczby szkół niepublicznych, które powstawały jako organizacje przedsiębiorcze. Musiały one zarabiać na swoje utrzymanie, a czesne pobierane od studentów pozwalało im na finansowanie rozwoju infrastruktury. Niepubliczne szkolnictwo wyższe powstawało niemal „na gołej ziemi", bez tradycji, wzorów instytucjonalnych, dzięki czemu adaptacja (głównie) amerykańskiego modelu nastąpiła szybko. Niekiedy, jak w przypadku nieistniejącej już Wyższej Szkoły Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu, model zarządzania przenoszono z konkretnej partnerskiej uczelni. Interesujące jest to, że środowisko akademickie wykazywało ogromną wrażliwość na kwestię ustroju uczelni publicznych, szczególnie w kontekście autonomiczności, kolegialności oraz samorządności (Popłonkowski 1996), a problem ustroju uczelni niepublicznych nie wzbudzał już tak wielkich emocji. Co więcej, mimo zapisów ustawowych, w praktyce uczelnie publiczne reprezentowały przedsiębiorczy model oparty na pionie zarządczym, w którym kolegialne ciała pełnią funkcje symboliczne, żeby nie powiedzieć – fasadowe. Idea uczelni przedsiębiorczej była na początku lat 90. dobrze skonceptualizowana, opisana w postaci koncepcji teoretycznej i szeroko rozpowszechniona w świecie, również w kra-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

jach peryferyjnych. Oznaczało to, że nie trzeba było tworzyć od podstaw nowego modelu, lecz implementować model istniejący, przystosowując go do polskich warunków. Proces rozprzestrzeniania się przedsiębiorczego modelu uczelni stał się stosunkowo prosty, ponieważ w obszarze niepublicznego szkolnictwa nie istniały odmienne wzory instytucjonalne (ustroje uczelni), czego nie można powiedzieć o publicznym szkolnictwie, w którym humboldtowski ustrój uczelni był integralną częścią polskiej tradycji akademickiej. Wpisuje się to we wcześniejsze ustalenia zarówno neoinstytucjonalistów amerykańskich, którzy analizowali uwarunkowania sprzyjające dyfuzji modeli organizacyjnych, takich jak przedsiębiorczy model uczelni, jak i Jamesa Marcha oraz Johana Olsena, którzy argumentowali, że rozprzestrzenianie się modeli w przestrzeni transnarodowej napotyka opór środowisk silnie zinstytucjonalizowanych.

Interesujące jest nie tylko to, że w ramach tego samego systemu równolegle funkcjonowały (i w dużej mierze funkcjonują) dwa odmienne ustroje uczelni, ale przede wszystkim to, że spotkało się to z akceptacją konserwatywnego środowiska akademickiego w Polsce, które wykazując silne przywiązanie do idei akademizmu, autonomii, kolegialności czy samorządności w uczelniach publicznych, nie miało żadnych oporów przed zaakceptowaniem biznesowego modelu zarządzania w sektorze niepublicznym. Co więcej, założycielami uczelni niepublicznych i osobami sprawującymi w nich funkcje kierownicze były głównie osoby ze środowiska akademickiego, którym funkcjonowanie w obu – tak skrajnie odmiennych ustrojach – nie sprawiało problemu. Zachętę dla nich stanowiły dodatkowe możliwości zarobkowania – na drugim (rekordzista nawet na siedemnastym) etacie, co świadczy o kryzysie wartości w pokoleniu wychowanym w realiach systemu komunistycznego.

Pierwszy okres transformacji szkolnictwa wyższego charakteryzował się paradoksem ustrojowym. Nastąpiła wówczas adaptacja dwóch skrajnie odmiennych modeli uczelni w ramach jednego systemu szkolnictwa wyższego. W uczelniach publicznych był to powrót do modelu humboldtowskiego, głęboko zakorze-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nionego w polskiej tradycji akademickiej i mającego w momencie demokratycznego przełomu wymiar symboliczny, w sektorze niepublicznym zaś rozprzestrzenił się przedsiębiorczy model uczelni. Można więc powiedzieć, że przynajmniej na początku lat 90. fenomen uczelni niepublicznych postrzegano głównie w kategoriach rynkowych, jako dynamicznie rozwijający się sektor usług edukacyjnych w ramach gospodarki rynkowej. Uznawanie uczelni niepublicznych bardziej za biznes niż szkoły wyższe uzasadniałoby środowiskową akceptację ich przedsiębiorczego modelu, który w zasadzie jest przez to samo środowisko nie do przyjęcia na uczelniach publicznych, a zwłaszcza na uniwersytetach. Niepubliczne szkolnictwo wyższe postrzega tak choćby Bronisław Misztal (2000), który kładzie szczególny nacisk na fakt tworzenia nowych miejsc pracy, budowania nowoczesnej infrastruktury dydaktycznej oraz rozwoju postindustrialnej gospodarki. Tym samym wolnościowy kształt gospodarki rynkowej, fascynacja swobodą działania przysłoniły realne zagrożenia, jakie już wtedy zarysowały się w świecie akademickim. Niezidentyfikowanym sygnałem była też niemoc towarzystw naukowych, którym cofnięto finansowanie podmiotowe z budżetu.

Potwierdzają to badania nad rozwojem niepublicznego szkolnictwa wyższego (Antonowicz 2016) opierające się na analizie topografii, które jednoznacznie wskazują, że głównym motywem tworzenia uczelni niepublicznych była rynkowa analiza popytu oraz dostępności kadry akademickiej. Uczelnie powstawały w dużych miastach akademickich, gdzie popyt na kształcenie i dostępność kadry (z publicznych uczelni) były największe. Badania porównawcze kadry akademickiej realizowane w ramach programu Euroac dowodzą, że polskie uczelnie należą do najbardziej demokratycznych i kolegialnych szkół wyższych w Europie (Kwiek 2014b). Uczelnie publiczne są zakorzenione w tradycji akademickiej i przywiązane do idei samorządności i demokratyczności, które – w sensie ideowym – tworzyły etos uniwersytetów. Dlatego też opór przed wprowadzeniem przedsiębiorczych mechanizmów zarządzania uczelnią był i nadal jest silny – dziś narasta w środowisku pracowników uniwersyteckich.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

5.3. Rozumienie polskich zmian

Przemiany w polskim szkolnictwie wyższym są często traktowane jako swoisty fenomen, zwłaszcza w odniesieniu do pierwszej, najbardziej dynamicznej i żywiołowej fazy przemian. W rzeczywistości wycofywanie się instytucji państwa z obszaru sektora publicznego, wprowadzenie w nim quasi-rynkowych reguł oraz rozwój niepublicznego szkolnictwa wyższego były procesami sprawdzonymi w wielu krajach. Według danych OECD najbardziej dynamiczny rozwój niepublicznego szkolnictwa wyższego nastąpił w krajach rozwijających się, głównie na kontynencie azjatyckim oraz południowoamerykańskim, czyli tam, gdzie ubogie państwa nie były w stanie samodzielnie sfinansować przejścia od systemu elitarnego do powszechnego. Można zatem powiedzieć, że ekspansja szkolnictwa wyższego pod koniec XX wieku polegała w dużej mierze na rozwoju niepublicznego szkolnictwa wyższego. W tym sensie postanowienia ustawowe z 1990 roku wpisywały się w globalny kierunek przemian w szkolnictwie wyższym, zwłaszcza krajów peryferyjnych, które naśladowały – często wyłącznie sloganowo – modele szkolnictwa wyższego krajów rozwiniętych. Stąd ekspansji szkolnictwa wyższego towarzyszył proces prywatyzacji, obejmujący nie tylko występujące w Polsce formy prywatyzacji wewnętrznej czy zewnętrznej, ale również ekspansję uczelni zagranicznych (głównie amerykańskich oraz brytyjskich), które od lat 90. XX wieku utworzyły kilkaset zagranicznych kampusów na terenie odległych krajów, zwłaszcza w Azji Południowo-Wschodniej oraz nad Zatoką Perską. Interesujący jest fakt, że zagraniczne uczelnie nie były tak aktywne w Europie Środkowo-Wschodniej i że ich filie nie powstały na terenie Polski, choć są obecne zarówno w Republice Czeskiej, jak i na Węgrzech. Przyczyną tego jest być może duża rola środowiska akademickiego, które w gruncie rzeczy sprawowało kontrolę nad rynkiem szkolnictwa wyższego, a częściowo poziom biurokratyzacji, która skutecznie odstraszała uczelnie brytyjskie i amerykańskie.

Przemiany w polskim szkolnictwie wyższym dobrze wpisywały się w transnarodowy trend ekspansji szkolnictwa wyższego,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ale były adaptowane do specyficznych warunków funkcjonowania polskich uczelni uformowanych na kanwie tradycji humboldtowskiej, która w centrum lokuje społeczność akademicką.

Nie tylko umasowienie, ale również wycofanie się państwa nastąpiło w tym okresie. Zmiany w polskim szkolnictwie wyższym zbiegły się w czasie z bardziej ogólnym procesem komodyfikacji/utowarowienia edukacji wyższej, który w krajach rozwijających się przejawiał się wzrostem liczby uczelni niepublicznych, a w krajach rozwiniętych (zwłaszcza na kontynencie europejskim) wycofywaniem się instytucji państwa z bezpośredniego ingerowania w szkolnictwo wyższe na rzecz zdalnego sterowania. W obu przypadkach państwo (mimo że powody mogą być różne) starało się jedynie pośrednio koordynować tę sferę, choć trzeba zaznaczyć, że w krajach rozwijających się niejako oddało ją we władanie mechanizmów rynkowych, w Europie Zachodniej zaś wycofaniu się państwa z bezpośredniej regulacji szkolnictwa wyższego towarzyszyło wprowadzenie koncepcji *steering at a distance* (Kickert 1995), która opierała się na innej, pośredniej formie obecności instytucji państwa w obszarze szkolnictwa wyższego. O ile w pierwszym przypadku można mówić o wycofaniu się instytucji państwa, o tyle w drugim można powiedzieć, że nie wycofało się ono, lecz zmieniło sposób kierowania szkolnictwem wyższym. Pojawiały się jednak głosy, że forma pośredniej koordynacji tylko pozornie ograniczyła ingerencję państwa, a realnie zwiększyła jego wpływy.

W Polsce państwo częściowo wycofało się z obszaru szkolnictwa wyższego, wprowadzając model polityki bierności określanej mianem *policy-of-non-policy* (Kwiek, Maassen 2012), która była konsekwencją zarówno demokratycznego przełomu 1989 roku, jak i finansowanej niemocy państwa. Władza musiała zrezygnować z pozycji głównego koordynatora polityki wobec edukacji wyższej na rzecz mechanizmów rynkowych, które jednak znajdowały się w dużej mierze pod kontrolą środowiska akademickiego. Realnie bowiem warunki tworzenia szkoły niepaństwowej były niezwykle liberalne i odzwierciedlały ducha przedsiębiorczości zachodzących przemian. Jedynym potencjalnie wąskim

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

gardłem była konieczność uzyskania zgody Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, demokratycznie wybranego organu przedstawicielskiego środowiska akademickiego na szczeblu centralnym. Prywatyzacja szkolnictwa wyższego sprowadzała się do przerzucenia (części) kosztów kształcenia na studentów (ich rodziców) oraz do realnego oddania środowisku akademickiemu kontroli nad rozwojem uczelni niepaństwowych.

U schyłku lat 80. popyt na kształcenie na poziomie wyższym znacznie przewyższał jego podaż, która utrzymywała się na stosunkowo niskim poziomie głównie z powodów ideologicznych. Mimo przełomu politycznego państwo polskie nie było w stanie finansować kształcenia większej liczby studentów ani też nie miało możliwości rozbudowania infrastruktury uczelnianej, ponieważ budżet centralny balansował na krawędzi bankructwa. Tym samym na początku lat 90. państwo niejako zrzekło się kierowania polityką wobec szkolnictwa wyższego głównie ze względów finansowych. Wewnętrzna i zewnętrzna prywatyzacja tej sfery życia publicznego stworzyła możliwość rozwiązania problemu ogromnych zapóźnień edukacyjnych polskiego społeczeństwa, choć skala rozwoju odpłatnych form kształcenia przekroczyła oczekiwania badaczy, którzy przewidywali raczej ich upadek (Sadlak 1991).

Prywatyzacja szkolnictwa wyższego tworzyła legalne możliwości zwiększenia dochodów uczelni państwowych, które cierpiały na chroniczne niedofinansowanie. Kształcenie w trybie wieczorowym i zaocznym (weekendowym) w szkołach państwowych odbywało się według „komercyjnych" stawek. Oznaczało to, że po latach pauperyzacji środowiska akademickiego przez totalitarny model polityki prowadzonej przez władze Polski Ludowej (Hübner 2004) powstały nowe możliwości „dorobienia" do skrajnie niskich uposażeń w sektorze nauki i szkolnictwa wyższego. Nie pozwalały one na zatrzymanie „drenażu mózgów" (Jałowiecki et al. 1992), ale ci, którzy pozostali w kraju, mogli przetrwać finansowo trudny okres transformacji, a bardziej zaradnym – pracującym równolegle na kilku uczelniach udało się poważnie wzbogacić. Ustawa z 1990 roku nie regulowała bowiem zjawiska

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wieloetatowości, pozostawiając tę sprawę wyłącznie w gestii środowiska naukowego. Część przedstawicieli środowiska nie tylko nie dostrzegała problemu zatrudnienia na kilku uczelniach, ale także w zasadzie traktowała swoją pracę jako formę twórczości, opierając się wszelkim formom instytucjonalnych ograniczeń, zwłaszcza etatyzacji. Wymownie brzmi opinia Aleksandra Nalaskowskiego (1997: 452), który nie zgadzał się z wymogiem deklarowania przez naukowców (w przypadku zatrudnienia na wielu etatach) tzw. pierwszego etatu, argumentując to następująco:

> Wymaganie od pracowników nauki, aby wskazali, który z etatów jest pierwszym, staje się jednocześnie wymuszeniem niepisanej opinii, że w tymże etacie pracują oni lepiej, uczciwiej, rzetelniej, systematyczniej, efektywniej niż w każdym innym miejscu pracy. Dzieje się tak bez jakiegokolwiek dowodu na to, że profesor zatrudniony w dwóch miejscach, w jednym z nich (z nadmiaru pracy?!) musi pracować gorzej.

Wycofaniu się państwa z bezpośredniego kierowania szkolnictwem wyższym początkowo towarzyszył optymizm, jednak już pod koniec lat 90. zaczęto zauważać negatywne konsekwencje braku instytucji sprawujących kontrolę nad mechanizmami rynkowymi (NIK 2000). Wolnościowy – w znaczeniu ekonomicznym – charakter ustawy Grzelaka wynika z określonego kontekstu historyczno-politycznego oraz uwarunkowań ekonomicznych, w jakich ten akt powstawał, a następnie jego postanowienia były implementowane. Przełom transformacyjny 1989 roku wśród wielu grup społecznych rozbudził wielkie nadzieje i oczekiwania. Również środowisko akademickie miało podstawy, aby sądzić, że po 45 latach politycznych prześladowań i ekonomicznej pauperyzacji odrodzenie niepodległego i demokratycznego państwa będzie oznaczało powrót do normalności. Dotyczyło to zarówno kwestii politycznych (autonomii uczelni, wolności badań oraz nauczania), jak i materialnych. Środowiskowe oczekiwania, że w wolnej i demokratycznej Polsce praca naukowo-dydaktyczna (ciesząca się wysokim statusem i społeczną

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

estymą) będzie godnie wynagradzana, należy uznać za całkowicie uzasadnione, zwłaszcza że niskie uposażenia w okresie PRL były ideologicznie uwarunkowane, a pauperyzacja środowiska akademickiego miała skłonić ludzi nauki do większej spolegliwości wobec władzy ludowej.

Przeobrażenia w obszarze szkolnictwa wyższego w pierwszym okresie polskiej transformacji były silnie uwarunkowane przez historyczne doświadczenia środowiska akademickiego, a jednocześnie wpisywały się w globalny trend przemian edukacji wyższej. Ustawa z 1990 roku została uchwalona w duchu wolnościowego przełomu – jeszcze przed wprowadzeniem planu Balcerowicza, a więc faktycznym rozpoczęciem neoliberalnych reform polskiej gospodarki. Była to ustawa „wolnościowa", którą w gruncie rzeczy można nazwać ustawą środowiskową, niemal całkowicie przekazywała ona bowiem kwestie zarządzania szkolnictwem wyższym środowisku akademickiemu. Jej treść doskonale oddaje atmosferę politycznego przełomu oraz związanych z nim ogromnych nadziei środowiska akademickiego na odzyskanie szkolnictwa wyższego.

Głównym kierunkiem zmian było symboliczne uwolnienie szkolnictwa wyższego spod presji władzy partyjno-państwowej, które spowodowało, że instytucja państwa utraciła status ośrodka koordynacji szkolnictwa wyższego, środowisko akademickie zaś odzyskało symboliczną władzę nad tą sferą i sprawowało ją za pośrednictwem ciał kolegialnych na poziomie wydziałowym, uczelnianym oraz systemowym. Można powiedzieć, że przyjęte rozwiązania legislacyjne były pewnego rodzaju zadośćuczynieniem dla kręgów naukowych, które odegrały ogromną rolę w obaleniu reżimu komunistycznego. Uczelnie zyskały szeroki zakres autonomii instytucjonalnej. Ustawa wprowadzała wyraźny prymat kolegialnych organów uczelni nad jednoosobowymi oraz ustanawiała środowiskowe ciała przedstawicielskie na wszystkich szczeblach szkolnictwa wyższego.

Duch ustawy z 1990 roku stanowił symboliczne nawiązanie do humboldtowskiej idei uniwersytetu oraz koncepcji podmiotowości środowiska akademickiego, które w tym czasie w większo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ści krajów zachodnioeuropejskich odchodziły do lamusa. Była to jednak próba powrotu do filozofii szkolnictwa wyższego z lat 20. XX wieku, kiedy to najważniejszą rolę odgrywało środowisko akademickie (profesorowie), a zadanie państwa sprowadzało się wyłącznie do zapewnienia środków finansowych na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego. Środowiskowe pragnienie powrotu do idealizowanego okresu złotej wolności akademickiej (legitymizowanego przez tradycję akademicką) było ogromne, stąd też brała się presja, aby ustawa tworzona w demokratycznym ustroju gwarantowała możliwie szeroką autonomię. Ustawa z 1990 roku nie została jednak uchwalona w warunkach społecznej i politycznej izolacji. W momencie politycznego przełomu Polska otworzyła się na świat, który był zasadniczo odmienny od tego z początku XX wieku. W większości krajów Europy Zachodniej od końca lat 60. funkcjonował model masowego kształcenia na poziomie wyższym zbudowany w oparciu o teorie kapitału ludzkiego (Schultz 1963). Dlatego, choć ustawa z 1990 roku powstawała pod wpływem doświadczeń historycznych, nie mogła zupełnie ignorować współczesności, zwłaszcza faktu, że wskaźnik osób z wyższym wykształceniem był w Polsce kilkukrotnie niższy niż w krajach Europy Zachodniej, będących wówczas (i teraz) ważnym punktem odniesienia. Nierozstrzygnięta pozostaje kwestia, czy otwarcie bram do ekspansji szkolnictwa wyższego wynikało z uwolnienia motywowanych ideologicznie biurokratycznych ograniczeń liczby studentów przyjmowanych na pierwszy rok studiów, czy z potrzeby umasowienia szkolnictwa wyższego na wzór państw zachodnich, niemniej zapisy umożliwiające gwałtowne umasowienie pojawiły się w ustawie. Podobnie trudno jest jednoznacznie zweryfikować popularną hipotezę – która autorowi tej książki wydaje się najmniej prawdopodobna – że umożliwienie umasowienia szkolnictwa wyższego było świadomym działaniem rządzących zmierzającym do odłożenia w czasie wejścia młodych ludzi na rynek pracy.

Na pewno jednak prawdziwe umasowienie szkolnictwa wyższego nie dokonałoby się bez jego prywatyzacji wewnętrznej, a zwłaszcza zewnętrznej. Polska nie tylko przejęła nowe rozumie-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nie kształcenia (jako dobra prywatnego), ale również – wzorem państw peryferyjnych – dopuściła do funkcjonowania w obszarze sektora publicznego podmioty prywatne (niepubliczne), które zaczęły świadczyć odpłatnie usługi edukacyjne, tradycyjnie realizowane przez państwo. W tym sensie umasowienie szkolnictwa wyższego mogło się obyć bez udziału finansowania ze środków publicznych. Prywatyzacja szkolnictwa wyższego była konsekwencją utraty przez państwo wiarygodności politycznej (po rządach władzy ludowej) oraz jego bankructwa ekonomicznego (katastrofalna sytuacja finansów publicznych). Wprowadzenie liberalnych rozwiązań dotyczących tworzenia niepublicznych uczelni z jednej strony wpisywało się w globalny trend komodyfikacji kształcenia na poziomie wyższym, a z drugiej w krajach słabo rozwiniętych ekonomicznie ciężar umasowienia przejmował sektor niepubliczny. Podobnie było w Polsce, gdzie liberalne przepisy o uczelniach niepublicznych (jak również umożliwienie uczelniom publicznym prowadzenia odpłatnych form kształcenia) stanowiły wyraźny sygnał świadczący o potrzebie zwiększenia liczby studentów, która zdaniem wielu badaczy była ograniczana ze względów ideologicznych.

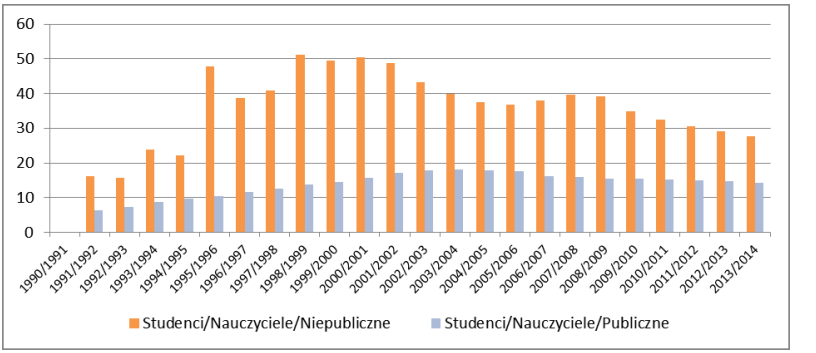
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Rozdział 6

Próby restrukturyzacji polskiego szkolnictwa wyższego w kontekście procesów europeizacji oraz instytucjonalizacji interesariuszy (1998–2007)

W latach 90. XX wieku dokonały się najbardziej dynamiczne przemiany szkolnictwa wyższego. Był to również czas, w którym ministerstwo (władza wykonawcza) podjęło pierwsze próby opanowania żywiołu zmian i odzyskania wpływu na kształt prowadzonej polityki. Druga połowa dekady to okres największej ekspansji szkolnictwa wyższego, która urosła do rangi flagowego sukcesu polskiej transformacji (por. Misztal 2000). Rosnącemu przekonaniu o nieodwracalności procesu umasowienia edukacji wyższej towarzyszyło jednak poczucie, że obszar ten musi być w jakiś sposób uregulowany oraz choćby w minimalnym stopniu kontrolowany przez państwo (np. Białecki 1997; Popłonkowski 2001). Sądzono, że państwo nie tylko powinno odzyskać polityczne stery nad dynamicznie i żywiołowo zmieniającym się systemem, ale również wprowadzić regulacje zapewniające przynajmniej minimalną jakość usług edukacyjnych. Było to konieczne i zarazem politycznie niezręczne, ponieważ ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 1990 roku powstawała po to, aby możliwie najbardziej ograniczyć zakres ingerencji administracji ministerialnej w obszar szkolnictwa wyższego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538



Wykres 3. Liczba studentów przypadających na nauczyciela akademickiego w sektorze publicznym oraz niepublicznym 1990–2014

Źródło: obliczenia własne na podstawie GUS 1997–2014.

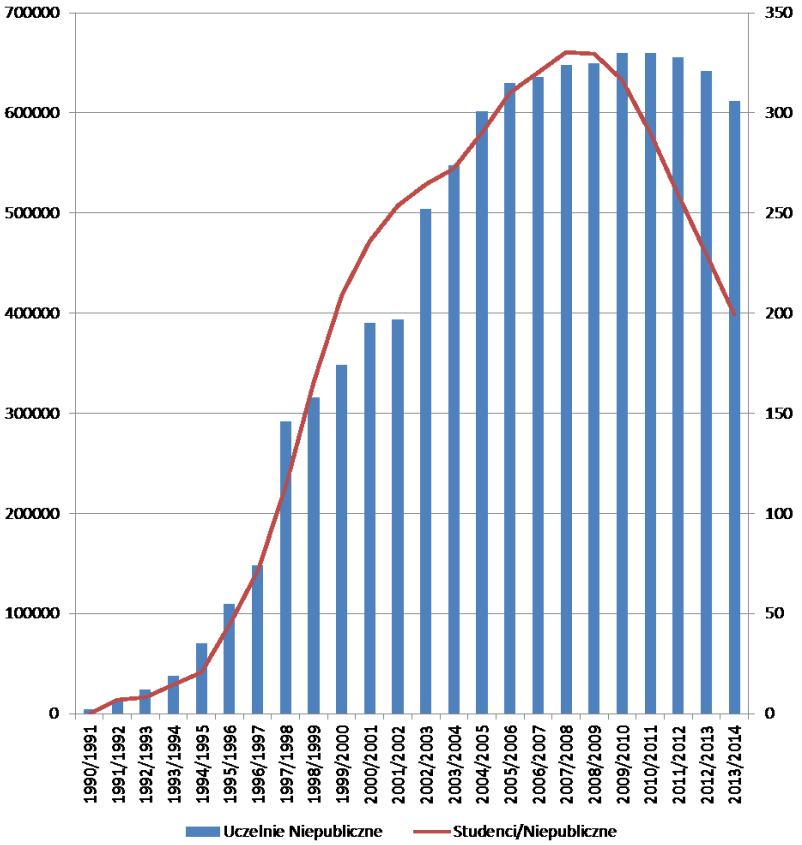
Siłą napędową procesu umasowienia były odpłatne formy kształcenia, których dynamiczny rozwój budził największe obawy. Wprawdzie panowało przekonanie, że długie tradycje akademickie i środowiskowy etos skutecznie zapobiegną spadkowi jakości kształcenia w sektorze publicznym, jednak w przypadku sektora niepublicznego, utrzymującego się wyłącznie z czesnego, problem był poważniejszy. Niepokój pogłębiała rosnąca liczba uczelni niepublicznych, która w roku akademickim 1996/1997 wynosiła 102, przewyższając tym samym liczbę uczelni publicznych (Szulc 2004). Ekspansji niepublicznego szkolnictwa wyższego towarzyszyły pierwsze głosy środowiskowe domagające się większej interwencji państwa, ale głównie (dla wielu – wyłącznie) w funkcjonowanie niepublicznego szkolnictwa. Uznawano bowiem, że mechanizmy rynkowe mogą nie być najlepszym regulatorem w obszarze szkolnictwa wyższego w sytuacji skrajnej asymetrii relacji między uczelniami a studentami. Zakładano, że uczelnie mogą być zorientowane na maksymalizację wpływów z czesnego w krótkim okresie, co będzie się odbywało nie tylko kosztem całego szkolnictwa wyższego, ale przede wszystkim studentów, którym nikt nie będzie w stanie zwrócić czasu zainwestowanego w studia. Jak zauważył Tomasz Winnicki (2005: 44), „liberalizacja rynku wyższej edukacji, wprowadzona przez

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ustawę z 1990 roku, miała co najmniej dwa negatywne wymiary: nieprzewidziany prawie zupełny brak kontroli państwa nad poziomem kształcenia i ideologicznie akceptowany brak regulacji naboru z perspektywy rynku pracy". Problem w tym, że wówczas nie było instytucji, ani nawet mechanizmów, które mogłyby zapewnić kontrolę nad jakością kształcenia, co miało o tyle istotne znaczenie, że wszystkie uczelnie (publiczne i niepubliczne) wydawały dyplomy z godłem państwowym. Miało to gwarantować wysoką jakość kształcenia, a gwarantem tej jakości miała być instytucja państwa. Problem stał się na tyle poważny, że został dostrzeżony i opisany przez kontrolne organy państwa, zewnętrzne wobec szkolnictwa wyższego. Najwyższa Izba Kontroli (Ziółkowski 2005; NIK 2000) w blisko czterdziestostronicowym raporcie *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru państwa nad niepaństwowymi szkołami wyższymi i wyższymi szkołami zawodowymi* przedstawiła patologie występujące na polskich uczelniach oraz ostro skrytykowała niemal całkowitą niemoc państwa w ich zwalczaniu. Polskie uczelnie – w obszarze studiów płatnych – stały się swoistymi restauracjami szybkiej obsługi, oferującymi smakowicie wyglądające produkty po konkurencyjnych cenach, w których liczy się tylko to, aby klient sprawnie dotarł do kasy i zapłacił. W takich warunkach pojawiła się konieczność aktywniejszego zaangażowania instytucji państwa w koordynację szkolnictwa wyższego, którego brak sprzyjał żywiołowemu rozwojowi niepublicznego szkolnictwa, a także chaosowi oraz zjawiskom patologicznym, rzadkim, choć spektakularnie nagłaśnianym, co budowało niekorzystny obraz szkolnictwa wyższego i obnażało słabość struktur państwowych.

W istocie jednak brak kontroli nad jakością kształcenia ujawnił znacznie poważniejszy problem – nieobecność państwa w obszarze szkolnictwa wyższego oraz badań naukowych. O ile kwestia badań naukowych zdawała się marginalna ze względu na niewielki wpływ na gospodarkę, a przede wszystkim niski poziom nakładów na badania, o tyle ekspansja szkolnictwa wyższego sprawiła, że ustawowe ramy jego funkcjonowania uchwalone w 1990 roku stały się anachroniczne i nieadekwatne do dyna-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538



Wykres 4. Rozwój niepublicznego sektora szkolnictwa wyższego w Polsce (1990–2014)

Źródło: obliczenia własne na podstawie GUS 1997–2014.

micznie zmieniającej się rzeczywistości. Ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* wprowadzała, co prawda, liberalne zasady w tym obszarze, ale nie przewidywała konsekwencji, jakie mogą one spowodować – dotyczy to przede wszystkim umasowienia i urynkowienia szkolnictwa wyższego. Zakładany przez twórców ustawy z 1990 roku unitarny model szkolnictwa wyższego (ang. *unitary system*) (Goedegebuure 2010) był nie do utrzymania przy tak dużej liczbie studentów i uczelni. Treść tej ustawy tworzono w oparciu o funkcjonujący w Polsce przed 1989 rokiem elitarny model szkolnictwa wyższego, obejmujący wyłącznie uczelnie prowadzące zarówno dydaktykę akademicką, jak i badania naukowe.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Mały, elitarny system mógł zakładać akademickość wszystkich uczelni, jednak masowy model szkolnictwa wyższego oznaczał konieczność dywersyfikacji i funkcjonowania (w ramach jednego systemu) różnych typów uczelni. Natomiast w modelu masowym oferta (w wymiarze dydaktycznym) jest kierowana do znacznie bardziej zróżnicowanej grupy studentów, mających odmienne możliwości, oczekiwania oraz aspiracje. Edukacja w instytucjach akademickich ma głównie charakter poznawczy i służy innym celom niż w uczelniach nieakademickich, które charakteryzuje masowość i praktyczność kształcenia. W kategoriach bardziej ogólnych trzeba podkreślić, że masowy model szkolnictwa wyższego różni się od systemu elitarnego nie tylko liczbą studentów, pracowników akademickich oraz uczelni, ale także – jak to ujął Scott (1995) – jest to zasadniczo odmienny system, jeśli chodzi o strukturę i logikę jego funkcjonowania.

6.1. Koncepcja binarności struktury szkolnictwa wyższego w Europie

Umasowienie szkolnictwa wyższego nie było w Europie zjawiskiem nowym, lecz wręcz przeciwnie – niemal powszechnym w krajach Europy Zachodniej, nawet tych, które po latach izolacji spowodowanej autorytarnymi reżimami (Hiszpania, Portugalia, Grecja) dołączyły do społeczeństwa światowego (Scott 1995; Pachociński 2004). Philip Altbach (1982) dostrzegł w umasowieniu największą współczesną siłę oddziałującą na kształt i funkcjonowanie uczelni, a Li Bennich-Björkman (1997) – źródło „rewolucji" w szkolnictwie wyższym. W perspektywie historycznej zaskoczenie mogła budzić dynamika procesu oraz udział w nim (dotychczas niespotykany w Europie) sektora niepublicznego, a zwłaszcza fakt, że następował on w kraju relatywnie ubogim, przechodzącym gruntowną transformację gospodarczą i polityczną (Altbach, Levy 2005).

Analizując współczesną historię szkolnictwa wyższego, trudno nie odnieść wrażenia, że trajektoria zmian zachodzących w pol-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

skim szkolnictwie wyższym w dużej mierze odwzorowuje to, co zdarzyło się po zakończeniu II wojny światowej w krajach Europy Zachodniej (Trow 1974; Scott 1995; Pachociński 2004; Tapper, Palfreyman 2005). Już w latach 50., a zwłaszcza 60., rozpowszechniony był pogląd – inspirowany teorią kapitału ludzkiego (np. Schultz 1963) – że rozwój gospodarczy będzie możliwy jedynie wówczas, gdy będzie mu towarzyszył znaczący ilościowy rozwój szkolnictwa wyższego, co stało się podstawą polityki umasowienia. Uważano, że lepiej wyedukowane społeczeństwo stanowi wartość dodaną gospodarki postindustrialnej. Ekspansja szkolnictwa wyższego wpisywała się w nowy model gospodarki opartej na kapitale ludzkim i rozwoju wiedzy teoretycznej, której nadejścia oczekiwał Peter Drucker (2011 [1969]), a jej dogłębną analizę przeprowadził Daniel Bell w książce *The Coming of the Post-Industrial Society* (2008 [1973]). Według koncepcji Bella społeczeństwo postindustrialne miało zostać oparte na trzech filarach: ekonomicznym (dominacja sektora usług oraz „białych kołnierzyków"); technologicznym (rozwój przemysłu powiązanego z badaniami naukowymi); społecznym (wpływ technologii na komunikację interpersonalną oraz budowanie hierarchii społecznych). Szkolnictwo wyższe stało się ważną częścią gospodarki opartej na wysoko wykwalifikowanej kadrze i – jak zauważył Bell (2008 [1973]: 236) – „obraz społeczeństwa wiedzy zależy od tego, czy dokończona zostanie, rozpoczęta po zakończeniu II wojny światowej, rewolucja w szkolnictwie wyższym". W kolejnej dekadzie ten optymizm nieco osłabł ze względu na pojawiające się zjawisko niedopasowania struktury kształcenia do potrzeb rynku pracy – w formie *overeducation*, definiowanej jako sytuacja, w której poziom wykształcenia wyprzedza zdolności gospodarki do absorpcji dużej liczby dobrze wykwalifikowanej kadry, lub też w postaci *skill mismatch*, czyli niedopasowania struktury kształcenia do potrzeb gospodarki (Manacorda, Robinson 1995). Z czasem ten optymistyczny pogląd uległ modyfikacji i „zaczęto wspierać restrukturyzację systemów szkolnictwa wyższego, aby w ten sposób wyjść naprzeciw rosnącemu zróżnicowaniu studentów, ich uzdolnień, motywacji i perspektyw zawodowych" (Teichler, Kehm 1996: 65).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Analogiczna sytuacja miała miejsce w Polsce, gdy na początku lat 90. przyjęto entuzjastycznie dynamiczną ekspansję szkolnictwa wyższego, która była efektem celowej polityki ukierunkowanej na zwiększenie liczby studentów, a pośrednio – nieplanowanym efektem nadrabiania braków edukacyjnych powstałych w okresie PRL. Jednak już w połowie dekady początkowy zapał mieszał się z krytyką, wskazującą na konieczność przebudowy systemu, którego struktura okazała się nieadekwatna do modelu masowego kształcenia ze względu na jego nadmierną akademickość. W krajach Europy Zachodniej (zwłaszcza w Niemczech, Finlandii, Norwegii oraz Wielkiej Brytanii) odpowiedzią na problemy związane z rosnącym popytem na kształcenie na poziomie wyższym (w latach 60. i 70.) było stworzenie binarnego systemu szkolnictwa wyższego, w ramach którego zostały wyraźnie wyodrębnione instytucje akademickie oraz wyższe szkoły zawodowe (college), obejmujące kształcenie w zakresie *liberal arts*, a przede wszystkim kształcenie o profilu zawodowym, w tym nauczycielskim, pielęgniarskim, a także technicznym (por. Teichler 1998; Wójcicka 2002).

Celem tego podziału było uwzględnienie potrzeb, motywacji i możliwości zróżnicowanej grupy studentów, którzy trafili na europejskie uczelnie. Gospodarka potrzebowała dobrze wykształconych specjalistów, a studenci – nowego sposobu kształcenia, bardziej instrumentalnego, wyposażającego ich w wiedzę i umiejętności poszukiwane na rynku pracy. Dynamiczne zmiany gospodarcze powodowały wzrost popytu na kształcenie na poziomie wyższym, którego tradycyjne instytucje akademickie nie były w stanie zapewnić, stąd zaistniała konieczność stworzenia alternatywnego, nieuniwersyteckiego segmentu w ramach szkolnictwa wyższego. Przemawiała za tym potrzeba zbudowania pomostów między światem edukacji a rynkiem pracy. O ile uczelnie w systemie elitarnym mogły swobodnie funkcjonować niejako obok rynku pracy, w dużej mierze ignorując jego potrzeby, o tyle w modelu masowym taka sytuacja była nie do utrzymania. Jak zauważyli Ulrich Teichler i Barbara Kehm (1996: 65), nowa polityka „opiera się na założeniu, że w celu wzmocnienia wzrostu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

gospodarczego i postępu technicznego polityka edukacyjna kraju powinna być zorientowana na przewidywanie potrzeb oraz na popyt […]. Podejście to znajduje zastosowanie tylko wtedy, gdy występuje wysoki stopień kontroli rządu, zmierzającej do dostosowania wyboru kierunków studiów przez studentów do przewidywanego popytu na absolwentów".

Oznaczało to utworzenie nowych instytucji lub podniesienie szkół policealnych do rangi szkół wyższych, z których (w przeciwieństwie do Polski) większość miała charakter publiczny, był to bowiem okres rozkwitu idei państwa opiekuńczego. Generalnie kształt i wielkość sektora nieuniwersyteckiego różnił się w poszczególnych krajach, odzwierciedlając ich specyfikę. We Francji powołano Instituts Universitaires de technologie, który miał prowadzić wąskie, specjalistyczne kształcenie, w UK w drugiej połowie lat 60. utworzono *polytechnics* jako alternatywne, praktycznie ukierunkowane formy kształcenia na poziomie wyższym (Scott 1984), a w Niemczech (w 1968 roku) zaczęto tworzyć szkoły zawodowe *Fachhochschulen*, które stały się następnie wzorem zarówno dla systemu austriackiego, jak i szwajcarskiego. Powody, dla których powstały te instytucje, oraz pełnione przez nie funkcje były podobne. W latach 70. sektor szkolnictwa nieuniwersyteckiego był już w większości krajów europejskich dobrze rozwinięty, choć znacznie bardziej został rozbudowany w krajach nordyckich, a słabiej – we Włoszech, w Hiszpanii, Grecji czy Portugalii.

Zanim rozpoczęła się ekspansja polskiego szkolnictwa wyższego, istniał już gotowy – dominujący w państwach Europy Zachodniej – binarny model kształcenia (Goedegebuure 2010), który uwzględniał rosnące ekonomiczne oczekiwania wobec edukacji wyższej. Struktura szkolnictwa wyższego nie mogła dłużej ignorować potrzeb rynku pracy, przeciwnie – umasowienie kształcenia spowodowało, że kwestia zatrudnialności, wyposażenia absolwentów w niezbędne na rynku kwalifikacje stała się częścią polityki edukacyjnej, w tym również integralną częścią polityki wobec szkolnictwa wyższego. O ile humboldtowskie kształcenie przyszłych elit świata polityki i administracji mogło

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

funkcjonować bez konieczności uwzględniania potrzeb rynku pracy, o tyle kształcenie o charakterze masowym musiało owe potrzeby lokować w centrum.

6.2. Pierwsze próby reform – utworzenie zawodowego sektora szkół wyższych w Polsce

Początek lat 90. charakteryzował się dynamicznym rozwojem szkolnictwa wyższego. Ewolucja w kierunku masowego modelu szkolnictwa wyższego kolidowała z kształtowaną przez dekady filozofią edukacji uniwersyteckiej. Jak pokazują doświadczenia krajów Europy Zachodniej, procesowi umasowienia towarzyszyła rozpoczęta pod koniec lat 60. horyzontalna dywersyfikacja szkolnictwa wyższego, w wyniku której formował się jego nieuniwersytecki sektor (Teichler 1998). Doświadczenia innych państw były inspiracją do podjęcia prób restrukturyzacji polskiego szkolnictwa wyższego – właśnie w taki sposób społeczeństwo światowe oddziałuje na kraje peryferyjne, oferując im modele niemal gotowe do implementacji (por. Neave 2003). Przykładem takiego modelu było powołanie sektora szkolnictwa zawodowego (państwowy sektor szkolnictwa nieuniwersyteckiego), którego ustanowienie umożliwiła uchwalona w 1997 roku *Ustawa o wyższych szkołach zawodowych*. Miała ona stworzyć ramy funkcjonowania szkół niepublicznych, opierające się na formule prawnej pozwalającej na odróżnienie ich od uczelni publicznych, które miały status akademicki (prowadziły też badania naukowe w odróżnieniu od uczelni niepublicznych).

Idea powstania państwowego szkolnictwa zawodowego zrodziła się już w 1992 roku podczas zorganizowanej specjalnie w tym celu konferencji na Politechnice Wrocławskiej (współorganizatorem było MEN), gdzie dyskutowano na temat różnych modeli i funkcji szkolnictwa zawodowego, zwłaszcza w Holandii, we Francji oraz w Niemczech. Ważnym punktem konferencji była prezentacja raportu Banku Światowego, który zalecał reaktywację w Polsce wyższego szkolnictwa zawodowego. Zakładano,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

że jeden z modeli szkolnictwa nieakademickiego zostanie zaimplementowany w Polsce na wniosek politycznie silnej organizacji transnarodowej (Bank Światowy), a co ważniejsze – że zostanie to przez nią sfinansowane (Kowalska 2013: 88). O ile jednak samą ideę sektora nieakademickiego zaczerpnięto z rezerwuaru modeli, który funkcjonuje w przestrzeni globalnej, o tyle okoliczności tworzenia niepublicznych uczelni odzwierciedlały dynamikę transformacji i – co niezwykle ważne – były wynikiem działania zewnętrznych interesariuszy (Kowalska 2013). Można wątpić w to, czy etatystyczne działania zaspokajające lokalne ambicje odzwierciedlały potrzeby rynku i założenia, jakimi kierował się Bank Światowy.

Należy podkreślić, że mimo boomu edukacyjnego na początku lat 90. niepaństwowe szkoły wyższe powstawały w aglomeracjach miejskich (które były jednocześnie dużymi ośrodkami akademickimi) ze względu na duży rynek kandydatów, dostępność kadry wykładowców oraz infrastruktury dydaktycznej (z reguły wynajmowano sale od szkół i przedszkoli). Wprawdzie szkoły niepubliczne pojawiały się także z dala od wielkich aglomeracji oraz ośrodków akademickich, ale w tym okresie były to odstępstwa od reguły (Antonowicz 2016). Formalnie większa liczba miejsc na studiach ułatwiała dostęp do kształcenia na poziomie wyższym, realnie jednak bezpłatne miejsca na studiach stacjonarnych na uczelniach publicznych przypadły głównie młodzieży pochodzącej z rodzin o dużym kapitale kulturowym, zamożnych i zamieszkałych w miastach, w których działały biblioteki i dobre szkoły średnie oraz były organizowane specjalne kursy przygotowujące kandydatów do egzaminów na studia. Pozostałym – urodzonym w mniej uprzywilejowanych warunkach społeczno-ekonomicznych – pozostawały jedynie odpłatne studia w trybie niestacjonarnym lub stacjonarnym, ale tylko na uczelniach niepublicznych (por. Świerzbowska-Kowalik 2000). Jak odnotowała Ewa Kowalska (2013: 91), „właśnie w tych środowiskach najsilniej ujawnił się też wzrost aspiracji edukacyjnych, obserwowany od początku transformacji ustrojowej w całym społeczeństwie. Zapewnienie możliwości ich zaspokojenia było istotne nie tyl-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ko ze względów gospodarczych, ale też społecznych". W pewnym sensie osoby wywodzące się ze środowisk mniej uprzywilejowanych nie dość, że musiały płacić za kształcenie, to jeszcze – według powszechnej opinii – było ono dużo gorszej jakości.

Wzrost liczby absolwentów szkół średnich, zamierzających kontynuować edukację na poziomie wyższym, spowodował, że uczelnie stały się ważnymi atrybutami miast, które musiały stworzyć młodym ludziom możliwości dalszego kształcenia. W przeciwnym razie bezpowrotnie ich traciły. Brak młodych wykształconych ludzi powodował obniżanie rangi ekonomicznej, społecznej i politycznej ośrodków miejskich. Kowalska (2013) zanalizowała przykłady dwóch miast – Gorzowa Wielkopolskiego i Tarnowa, w których podjęto pierwsze oddolne inicjatywy zmierzające do powołania szkół zawodowych. W Gorzowie utworzono Fundację na rzecz Gorzowskiej WSZ, co było konsekwencją inicjowanych przez lokalne elity konferencji, wykładów i seminariów dotyczących funkcjonowania takich uczelni, z kolei w Tarnowie w latach 1996–1997 realizowano projekt „Tarnów University College", którego partnerami były, oprócz Ministerstwa Edukacji Narodowej, zagraniczne ośrodki z Niemiec, Włoch oraz Francji. W późniejszym okresie w innych miastach podejmowano podobne, choć zwykle mniejsze inicjatywy. Wiele środowisk nie tylko budowało lokalne koalicje, ale także naciskało na MEN, aby stworzyło ono formułę prawną umożliwiającą powoływanie państwowych szkół zawodowych, w których nauka byłaby bezpłatna. Prace nad założeniami ustawy rozpoczęto w 1994 roku. Jej uchwalenie w czerwcu 1997 roku zapoczątkowało proces tworzenia sektora państwowych szkół zawodowych, zachodzący „falami", które ilustrowały różnorodność intencji przyświecających organizatorom nowych uczelni.

Inicjatywy powołania wyższych szkół zawodowych – co warto podkreślić – wychodziły spoza środowiska naukowego (choć szkoły formalnie były objęte patronatem uczelni akademickich), a tworzenie państwowych wyższych szkół zawodowych (PWSZ) służyło przede wszystkim interesariuszom zewnętrznym (władzom państwowym i samorządowym). Pierwsza „fala" nastąpi-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ła wkrótce po uchwaleniu *Ustawy o wyższych szkołach zawodowych*. Do MEN trafiło 10 wniosków, niemal wszystkie uzyskały pozytywną opinię. Pierwsze PWSZ powstały w niewielkich, prowincjonalnych ośrodkach (od 16 do 125 tys. mieszkańców), niemających dotychczas tradycji szkolnictwa wyższego: w Tarnowie, Legnicy, Elblągu, Nowym Sączu, Jeleniej Górze, Gorzowie Wielkopolskim, Sulechowie oraz Jarosławiu. Były to uczelnie, o których utworzenie ubiegano się długo przed uchwaleniem ustawy. Druga „fala" powoływania PWSZ nastąpiła około 1999 roku. Powstały one w następujących miastach: Krosno, Leszno, Wałbrzych, Płock, Kalisz, Piła, Biała Podlaska, Sanok, Przemyśl, Tarnobrzeg, Nysa, Chełm, Ciechanów oraz Nowy Targ. Utworzenie tak wielu uczelni wiązało się z reformą administracyjną i samorządową redukującą liczbę województw z 49 do zaledwie 16. Reforma budziła ogromne emocje społeczne, zwłaszcza w miastach, które traciły status miast wojewódzkich. Powołanie w nich PWSZ miało być formą rekompensaty, ich dowartościowania oraz sposobem na uspokojenie nastrojów społecznych. Trzecia „fala" zakładania uczelni zawodowych nastąpiła za czasów koalicji rządowej z lat 2002–2005, kiedy to utworzenie PWSZ stało się ambicją, a zarazem testem na sprawność lokalnych elit politycznych. W ten sposób do grupy ośrodków kształcących na poziomie wyższym dołączyły: Racibórz, Włocławek, Opole, Łomża, Głogów, Gniezno, Wałcz, Oświęcim, Zamość, Suwałki i Skierniewice. Dwie ostatnie PWSZ powołano w Sandomierzu (2007) oraz Koszalinie (2009).

Utworzenie sektora uczelni zawodowych było pierwszą próbą odzyskania roli koordynatora polityki wobec szkolnictwa wyższego przez władze publiczne. Mimo że państwo polskie – z powodów, o których była mowa we wcześniejszych rozdziałach – wycofało się z polityki wobec szkolnictwa wyższego, dynamika zmian spowodowała, że potrzebne było uregulowanie istniejącego już sektora szkół niepublicznych, a także stworzenie podstaw funkcjonowania państwowych wyższych szkół zawodowych – instytucji szkolnictwa wyższego nowego typu, które wzięłyby na siebie ciężar procesu umasowienia. Było to konieczne również

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ze względów budżetowych, ponieważ w momencie podejmowania prac nad koncepcją szkolnictwa zawodowego (w latach 1993–1994) odnotowano drastycznie niski poziom nakładów, który wyniósł 0,73% PKB (MEN 1995). Istniejące uczelnie nie miały finansowej możliwości zwiększenia naboru na (bezpłatne) studia stacjonarne, a koncepcja współodpłatności za studia opierająca się na kredytach studenckich była społecznie i politycznie nierealna.

Utworzenie sektora wyższych szkół zawodowych nie budziło kontrowersji w środowisku akademickim, istniał już bowiem gotowy i sprawdzony model sektora nieakademickiego, który dobrze funkcjonował we Francji i w Niemczech. Jak stwierdziła Kowalska (2013: 97), „istnienie wyższego szkolnictwa zawodowego za granicą było też swoistym argumentem za tym, żeby projektowana w Polsce zmiana nie okazała się niepowodzeniem. Tym argumentem w trakcie procesu legislacyjnego posługiwano się dość często". Nie bez znaczenia był również fakt, że powołanie wyższych szkół zawodowych stanowiło nawiązanie do międzywojennego porządku w szkolnictwie wyższym, w ramach którego funkcjonowały uczelnie zawodowe. Niebezpieczeństwem było jednak to, że podobne próby podejmowano już w PRL (1954––1956). W tym kontekście *Ustawę o wyższych szkołach zawodowych* można uznać za pierwszą próbę przejęcia przez państwo bardziej aktywnej, reformatorskiej roli w procesie koordynacji rozwoju szkolnictwa wyższego. Znamienne jest jednak to, na co zwróciła uwagę Kowalska (2013: 98), że inicjatorzy i orędownicy, tacy jak Jerzy Gąsiorowski (dyrektor w Ministerstwie Edukacji Narodowej) wielokrotnie odżegnywali się od zamiarów reformatorskich. Obawy przed „odgórną", czyli polityczną lub administracyjną zmianą były duże w środowisku naukowym. Dlatego uzasadniając projekt, „Mówiono raczej o rozwiązaniu znanym i wielokrotnie w różnych miejscach i różnych okresach wykorzystywanym, o restytucji bądź o przywróceniu wyższego szkolnictwa zawodowego. Można przypuszczać, że taka strategia promocji nowego typu uczelni miała zredukować psychologiczny opór i obawy przed zmianą" (Kowalska 2013: 98).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Ustawa o wyższych szkołach zawodowych ustanawiała nowy typ uczelni, wyraźnie definiując stawiane przed nimi cele (art. 3 pkt 1):

1. kształcenie studentów w zakresie kierunków i specjalności zawodowych oraz przygotowanie ich do wykonywania zawodu,
2. kształcenie w celu uzupełnienia specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych,
3. kształcenie w celu przekwalifikowania w zakresie danej specjalności zawodowej,
4. wychowanie studentów w duchu poszanowania praw człowieka, patriotyzmu, demokracji i odpowiedzialności za dobro społeczeństwa, państwa i własnego warsztatu pracy.

Dodatkowo ustawa lokowała szkoły zawodowe w kontekście regionalnym – wskazywano bowiem na konieczność silniejszego niż w przypadku uczelni akademickich związania ich z zewnętrznym otoczeniem społeczno-gospodarczym. *Expressis verbis* zostało to wyrażone w ustawie: „Upowszechnianie postępu technicznego, technologicznego i ekonomicznego oraz współdziałanie z innymi podmiotami w szerzeniu wiedzy, rozwoju kulturalnego, społecznego i gospodarczego macierzystego regionu".

Ten zapis ustawy jednoznacznie definiuje cel funkcjonowania uczelni zawodowych, które miały kształcić studentów na potrzeby rynku pracy z uwzględnieniem jego specyfiki regionalnej. W sensie ustrojowym (dział IV, rozdział 1) wyższe szkoły zawodowe – ale tylko państwowe – zostały pozbawione części autonomii kosztem większego powiązania z interesariuszami zewnętrznymi. Ustrój państwowej szkoły zawodowej wprowadzał dwuwładzę, co z jednej strony zakładało istnienie senatu uczelni, w którym zasiadali przedstawiciele interesariuszy wewnętrznych (delegaci nauczycieli akademickich, pozostałych pracowników i studentów), a z drugiej – konwentu, do którego należeli przedstawiciele zewnętrznych interesariuszy (m.in. delegaci organów państwowych, organów samorządowych i zawodowych, organizacji pracodawców). Warto przy tym zaznaczyć, że skład konwentu,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

a przede wszystkim zakres jego kompetencji był nieprecyzyjny, a do tego konwent miał charakter opiniodawczy. Mimo pewnej fasadowości wprowadzenie instytucji konwentu stanowiło przełomową zmianę w polskim szkolnictwie wyższym, po raz pierwszy bowiem pojawiła się konieczność zewnętrznej rozliczalności (ang. *accountability*) instytucji szkolnictwa wyższego. Te rozwiązania symbolicznie demonstrowały różnicę między uczelniami zawodowymi a instytucjami akademickimi, wskazując na wyższy status tych ostatnich. Od tego czasu zresztą w publicznych dyskusjach na temat tworzenia rad powierniczych czy konwentów pojawiał się argument, że są to organy charakterystyczne wyłącznie dla szkół zawodowych (a nie akademickich) ze względu na ich szczególnie silne powiązania z otoczeniem zewnętrznym.

Formalnie ustawa została uchwalona 16 czerwca 1997 roku i miała dwa zasadnicze cele: stworzyć podstawę do utworzenia publicznego sektora zawodowego oraz uregulować funkcjonowanie już istniejącego sektora uczelni niepublicznych. Przyjęte rozwiązania prawne miały zapewnić wysoki poziom procesu dydaktycznego przy zachowaniu odrębności kształcenia zawodowego. Ustawa przewidywała większy nadzór państwa nad jakością edukacji w wyższych szkołach zawodowych, które miały wziąć na siebie ciężar kształcenia masowego. Dotychczasowy problem polegał na tym, że powstające w latach 90. uczelnie niepubliczne, choć realnie ich funkcjonowanie nie różniło się od funkcjonowania wyższych szkół zawodowych, to opierało się na regulacjach prawnych dotyczących uczelni akademickich. Nowa ustawa miała to zmienić i objąć uczelnie niepubliczne regulacjami prawnymi odnoszącymi się do szkół zawodowych. Te próby okazały się jednak nieskuteczne, ponieważ uczelnie niepubliczne, które prowadziły przynajmniej jeden kierunek magisterski, automatycznie stawały się formalnie uczelniami akademickimi, uciekając tym samym od niższego statusu oraz regulacji obejmujących szkoły zawodowe. Ustawa nie zdołała więc unormować spraw sektora szkół niepublicznych, które nadal funkcjonowały w oparciu o zapisy ustawy z 1990 roku – pozostając realnie bez nadzoru, jeśli chodzi o jakość kształcenia.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Próba wprowadzenia binarnego modelu szkolnictwa wyższego była zarazem pierwszą próbą odbudowy pozycji państwa jako koordynatora polityki wobec szkolnictwa wyższego i odzyskania częściowej kontroli nad żywiołowymi procesami umasowienia. Mimo że jej inicjatorzy zaprzeczali jakimkolwiek reformatorskim zapędom ze względu na środowiskową nieufność do organów władzy, to jednak ustawie przyświecał ambitny cel okiełznania galopującej ekspansji szkolnictwa wyższego i odzyskania kontroli nad jakością kształcenia. Uchwalenie ustawy spowodowało, że państwo zaczęło koordynować sektor szkolnictwa wyższego, ale wyłącznie szkolnictwa zawodowego i niemal wyłącznie państwowego szkolnictwa zawodowego. Największa liczba studentów – 100 tys. (5,2% ogólnej liczby studentów) kształciła się na uczelniach przypisanych temu podsektorowi w roku akademickim 2006/2007, a w roku akademickim 2011/2012 w 36 PWSZ studiowało 78 tys. studentów (44% ogólnej liczby studentów) (GUS 2001–2014).

Dla środowiska akademickiego stworzenie binarnego modelu szkolnictwa wyższego okazało się korzystne, ponieważ uczelnie zawodowe formalnie i realnie miały niższy status i znacznie mniejszy zakres autonomii, a rozliczalność koncentrowała się na otoczeniu społeczno-gospodarczym. Innymi słowy, to uczelnie zawodowe miały ponieść konsekwencje przemiany elitarnego modelu szkolnictwa wyższego w model masowy, a następnie powszechny. To ich obowiązkiem miała się stać współpraca z lokalnymi przedsiębiorcami, administracją i samorządem lokalnym, a przede wszystkim kształcenie na potrzeby lokalnego rynku pracy. Symbolicznie zwalniało to uczelnie akademickie (głównie uniwersytety) z odpowiedzialności za dostosowanie się do dynamicznie zmieniającej się gospodarki poprzez wprowadzanie praktycznego kształcenia specjalistycznego. Uniwersytety mogły pozostać przy tradycyjnym kształceniu akademickim, a wyższe szkoły zawodowe musiały dostosowywać się do oczekiwań rynku pracy. Binarny system miał stwarzać podstawy istnienia elitarnych uczelni akademickich oraz powszechnych wyższych szkół zawodowych. Jak napisano w raporcie MEN:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

> Generalnie chcielibyśmy najsilniejsze ośrodki (ulokowane w dużych aglomeracjach, charakteryzujące się wysokimi kosztami utrzymania i małym zainteresowaniem samorządów lokalnych) rozwijać jakościowo (kształcić najwyżej kwalifikowane kadry także dla uczelni regionalnych i jednostek badawczych). Natomiast ciężar rozwoju ilościowego przenieść na uczelnie regionalne i zawodowe (z czym związana jest konieczność pewnej dyslokacji kadr) (MEN 1995: 11).

Rzeczywistość okazała się jednak inna, a państwowe szkolnictwo zawodowe stało się marginesem szkolnictwa wyższego w Polsce, kształci ono bowiem mniej niż 5% wszystkich studentów. Państwu nie udało się ani zreformować szkolnictwa wyższego poprzez wprowadzenie modelu binarnego, ani też opanować boomu edukacyjnego, obejmującego głównie uczelnie akademickie oraz szkoły niepubliczne, których status pozostawał niejasny. Zewnętrzna presja reform szkolnictwa wyższego i konieczność dostosowania kształcenia do potrzeb rynku pracy zostały skanalizowane w postaci utworzenia sektora szkolnictwa zawodowego oraz uczynienia go odpowiedzialnym za prowadzenie „masowego" kształcenia.

6.3. Fiasko politycznych i środowiskowych inicjatyw reformatorskich w kontekście dyferencjacji szkolnictwa wyższego

Mimo uchwalenia *Ustawy o wyższych szkołach zawodowych* żaden problem polskiego szkolnictwa wyższego nie został rozwiązany, przeciwnie – narastała krytyka ze strony interesariuszy zewnętrznych, a do tego pojawiło się pewne rozczarowanie umasowieniem, zauważalne w środowisku naukowym. W krajach Europy Zachodniej umasowieniu szkolnictwa wyższego towarzyszyła horyzontalna dyferencjacja i powstawanie różnego typu uczelni. Pośrednim efektem tego procesu było postępujące zróżnicowanie, zwiększenie dynamiki oraz wewnętrznej złożoności

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

systemu szkolnictwa wyższego (Huisman 1995), co potwierdzają dotychczasowe badania nad kierunkiem przemian w tym obszarze (Kogan et al. 2000; Palfreyman, Tapper 2009). Proces dywersyfikacji odbywa się zarówno w wymiarze wertykalnym (czego wyrazem są np. międzynarodowe rankingi krajów, uczelni czy uczonych), jak i horyzontalnym – ze względu na postępującą specjalizację funkcji pełnionych w ramach systemu szkolnictwa wyższego. Szczególnym aspektem tych przemian jest omawiana przez badaczy (Askling 2001; Chevalier 2001; Shattock 2001; Kwiek, Antonowicz 2013) dywersyfikacja społeczności uczonych. Proces ten był integralną częścią – opisanej przez Martina Trowa (1972) – ewolucji modelu szkolnictwa wyższego od elitarnego, poprzez masowy, do uniwersalnego. Masowe szkolnictwo wyższe miało o wiele większy zasięg, było wewnętrznie zróżnicowane i znacznie bardziej złożone, a jednocześnie uwikłane w szereg relacji – nie tylko z administracją państwową, ale również ze światem biznesu. Stanowiło to wyzwanie dla procesu koordynacji szkolnictwa wyższego, zwłaszcza jeśli chodzi o zakres koniecznych regulacji oraz odmienne oczekiwania wewnętrznych interesariuszy.

Dyferencjacja polskiego szkolnictwa wyższego jest kluczem do zrozumienia złożoności, a przede wszystkim trudności w procesie jego reformowania. Podobnie było w większości krajów europejskich, przeprowadzających restrukturyzację masowego szkolnictwa wyższego (Kogan et al. 2006), stanowiącego złożony konglomerat interesariuszy o znacząco odmiennych wartościach, celach i interesach. Wewnętrzne zróżnicowanie oraz złożoność szkolnictwa wyższego jako społecznego fenomenu uwikłanego w gęstą sieć relacji z zewnętrznymi interesariuszami jest zjawiskiem stosunkowo nowym, a jednocześnie typowym dla modelu masowego. Tradycyjny uniwersytet był bowiem jedynie symboliczną własnością uczonych i odpowiadał wyłącznie przed światem nauki. Dopiero upaństwowienie uniwersytetów w końcu XVIII wieku spowodowało, że nawiązały one bliższe relacje z instytucją państwa narodowego, opartego na *effectus civilus*, czyli na zasadzie podwójnego monopolu (Ne-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ave 2003: 25). Państwo zapewniało uniwersytetom finansowanie oraz przyznawało prawo nadawania kwalifikacji umożliwiających zatrudnianie w urzędach, w zamian za to uniwersytety pozostawały pod kontrolą państwa i służyły umacnianiu kultury narodowej (niem. *Bildung*). Jak zauważył Marek Kwiek (2000), był to swoisty układ między władzą a wiedzą. W tym układzie to państwo było głównym partnerem uniwersytetów – nie tylko dlatego, że zapewniało im finansowanie, ale przede wszystkim dlatego, że stanowiło emanację „interesu ogólnego".

W tym układzie nie kwestionowano centralnej pozycji państwa, gwarantującego uczelniom stabilność i bezpieczeństwo. Wynikało to z przekonania – jak napisał Guy Neave (2003: 28) – że „gdyby interesy indywidualne (czy też partykularne) mogły bezpośrednio wpływać na uniwersytety, stałyby się realnym zagrożeniem dla całkowitego zaangażowania się szkół wyższych w zadania związane z kształceniem i działalnością naukową". Nowoczesne państwo narodowe było państwem opiekuńczym, tworzyło swoisty parasol ochronny w postaci statycznego, biurokratycznego otoczenia instytucjonalnego, określanego mianem „regularnego porządku", którego fundamenty zaczęły się jednak kruszyć wraz z umasowieniem szkolnictwa wyższego. Wzrost liczby studentów, pracowników oraz instytucji akademickich spowodował, że dotychczasowy pakt między państwem a szkolnictwem wyższym należało renegocjować (Kwiek 2005) ze względu na kurczące się możliwości państwa oraz rosnącą liczbę potencjalnych sygnatariuszy – reprezentujących szerokie grono wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy. Centralnym elementem tego procesu było pojawienie się nowego rozumienia szkolnictwa wyższego oraz edukacji na poziomie wyższym, które nie mogły już służyć głównie reprodukcji elit i zasilaniu kadr administracji państwowej. Niewątpliwie wertykalne i horyzontalne zróżnicowanie szkolnictwa wyższego zapewnia większą responsywność, ale jednocześnie utrudnia jego sterowność, zwłaszcza gdy konieczne jest porozumienie w sprawie wspólnych regulacji. Wzrost liczby beneficjentów szkolnictwa wyższego prowadził do zwiększenia liczby interesariuszy (wewnętrznych i zewnętrz-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nych) oraz odmienności przyjmowanych przez nich optyk, co samo w sobie było źródłem napięć, a nawet konfliktów wynikających z różnych potrzeb, interesów oraz kolidujących niekiedy oczekiwań (por. Scott 1998). Umasowienie szkolnictwa wyższego stanowiło jeden z motorów napędowych gospodarki postindustrialnej, dlatego kształcenie i badania prowadzone na uczelniach nie mogły pozostać na jej marginesie. W tym sensie uczelnie musiały zacząć budować relacje z instytucjami zewnętrznymi, głównie pracodawcami czy przedsiębiorstwami wykorzystującymi wiedzę naukową do celów komercyjnych. W miejsce „interesu ogólnego", wyrażanego przez nowoczesne i opiekuńcze zarazem państwo, pojawiła się szeroka gama rozmaitych partykularnych oczekiwań, w wyniku których – jak zauważyły Sarah Guri-Rosenblint i Helena Sebkova (2004: 40):

> narastające z różnych stron presje podważają akademicką tradycję, strukturę oraz cele szkolnictwa wyższego. Uczelnie muszą być transparentne i odpowiedzialne przed władzą publiczną, społeczeństwem, aby być bardziej przedsiębiorcze w poszukiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania, kształcić rosnącą liczbę studentów o różnym pochodzeniu społecznym i odmiennych możliwościach intelektualnych, umieć korzystać z nowoczesnej technologii i nie tylko dobrze adaptować się do zmian społecznych, ale też umiejętnie wykorzystywać płynący z nich potencjał.

Równolegle umasowienie powodowało rosnące zróżnicowanie i spore napięcia między poszczególnymi grupami wewnątrz szkolnictwa wyższego, których spektakularną kulminacją była rewolucja studencka 1968 roku – zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych (Bloom 1997; Marwick 1998; Altbach 2006b; Pinheiro, Antonowicz 2015a). Instytucja państwa straciła mandat do wyrażania „interesu ogólnego", ale również profesorowie uniwersyteccy utracili legitymację do reprezentowania środowiska akademickiego. Innymi słowy, umasowienie skomplikowało koordynację szkolnictwa wyższego oraz spowo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

dowało jego wewnętrzne zróżnicowanie. Żywiołowe przemiany w polskim szkolnictwie wyższym doprowadziły już w połowie lat 90. do powstania licznych instytucji, których wielkość, profil i cele różniły się od siebie, co więcej – rosnące grono studentów również stawało się bardziej zróżnicowane nie tylko pod względem formalnego statusu, ale także pod względem wiedzy, aspiracji i możliwości. W ramach jednego systemu funkcjonowały zarówno uczelnie publiczne i niepubliczne, jak i akademickie i nieakademickie, których studenci kształcili się w trybie dziennym, wieczorowym oraz zaocznym w ramach studiów licencjackich, magisterskich czy inżynierskich. Złożoność polskiego systemu wyrażała się również w liczbie ustaw regulujących sprawy związane z nauką i szkolnictwem wyższym. Były to przede wszystkim: *Prawo o szkolnictwie wyższym*, *Ustawa o wyższych szkołach zawodowych*, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki* oraz *Ustawa o Komitecie Badań Naukowych* z 12 stycznia 1991 roku. Ponadto sprawy związane ze szkolnictwem wyższym podlegały również resortom obrony narodowej, spraw wewnętrznych, kultury oraz sportu – ze względu na tzw. uczelnie resortowe, które będąc podporządkowane merytorycznie własnym resortom, funkcjonowały w obszarze szkolnictwa wyższego. Z tego powodu wszelkie regulacje dotyczące nauki i szkolnictwa wyższego musiały być konsultowane ze wszystkimi resortami, które dbały o wąsko pojęty interes własnych uczelni, co przy i tak słabej pozycji politycznej pionu szkolnictwa wyższego w resorcie edukacji oraz daleko posuniętej samorządności środowiska akademickiego ilustruje skalę politycznych trudności, z jakimi musieli się zmierzyć potencjalni reformatorzy. W praktyce każdy resort chronił interesy nadzorowanych szkół (nawet jeśli stanowiły one drobny wycinek całości) i dlatego był w stanie blokować reformy całego systemu szkolnictwa wyższego. Można zatem uznać, że odgórne reformowanie szkolnictwa wyższego w Polsce stanowiło ogromne wyzwanie – zarówno ze względu na wewnętrzną złożoność systemu, jak i uwikłanie w sieć relacji z interesariuszami zewnętrznymi.

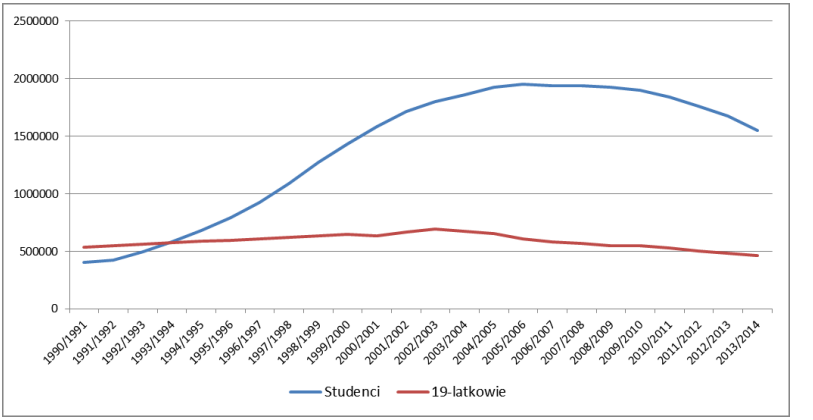
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

6.4. Fiasko reformatorskie

Rosnące zróżnicowanie i złożoność systemu znacząco utrudniały jego sterowność i reformowalność, ale żywiołowa ekspansja polskiego szkolnictwa wyższego powodowała, że ustawa z 1990 roku stała się archaiczna w warunkach masowej i częściowo urynkowionej edukacji. Jednym z najbardziej palących problemów była kwestia jakości kształcenia, która w zasadzie znajdowała się poza państwowym nadzorem. Wolnościowa ustawa z 1990 roku pozostawiała sprawy jakości kształcenia w gestii środowiska naukowego, co nie wymagało formalnych regulacji. Istniały wprawdzie programy nauczania, ale sposobu ich realizacji w żaden sposób zewnętrznie nie kontrolowano, ponieważ relacje między władzą publiczną a uczelniami (choć mocno sformalizowane) opierały się na zaufaniu. Proces ekspansji szkolnictwa wyższego podkopał społeczne zaufanie do jakości kształcenia, zwłaszcza jego odpłatnych form – zarówno na uczelniach publicznych, jak i niepublicznych. Dlatego być może pierwsze próby uregulowania tej kwestii miały charakter oddolnych inicjatyw środowiskowych, w wyniku których powołano (1998) Uniwersytecką Komisję Akredytacyjną (UKA) oraz Komisję Akredytacji Uczelni Medycznych (KAUM)[1]. Miały one dbać o jakość kształcenia na uniwersytetach i uczelniach medycznych, ale też podkreślać, że istnieje wąskie grono uczelni, które gwarantują wysoką jakość kształcenia. Powołanie tych komisji niewiele jednak zmieniło, głównie dlatego, że dla osób nadrabiających edukacyjne zaległości bardziej niż jakość kształcenia liczył się dyplom, otwierający możliwości awansu zawodowego. Na wykresie 5, który ilustruje zjawisko „zaległości edukacyjnych", zestawiono liczbę 19-latków oraz liczbę studentów w Polsce w latach 1990–2014. Jak widać, boom edukacyjny w latach 90. trudno wytłumaczyć za pomocą zmian demograficznych. Był to raczej efekt nadrabiania edukacyjnych zaległości.

[1] Została ona przemianowana na KAAUM (Komisja Akredytacji Akademickich Uczelni Medycznych).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538



Wykres 5. Porównanie liczby 19-latków i studentów w Polsce (1990–2014)
Źródło: obliczenia własne na podstawie GUS 1997–2014.

Akredytacje były dobrowolne i poddawały się im tylko te instytucje, które miały wewnętrzny system oceny i podnoszenia jakości kształcenia oraz wdrożyły system punktów ECTS, czyli w gruncie rzeczy instytucje, mające generalnie najmniej problemów z jakością kształcenia. Funkcjonowanie UKA czy KAUM pokazało, że za akredytacją powinien stać autorytet państwa, a także możliwość nakładania sankcji, bez których przestrzeganie standardów jakości kształcenia pozostanie wyłącznie formą myślenia życzeniowego. W okresie nadrabiania zaległości edukacyjnych popyt na kredencjały dominował nad jakością kształcenia, ponieważ dyplom otwierał osobom pracującym (zwłaszcza w sektorze publicznym) możliwość awansu na stanowiska kierownicze.

Konieczne było zatem przeprowadzenie zdecydowanych reform, które ukróciłyby patologiczne praktyki, a jednocześnie wdrożyły rozwiązania instytucjonalne i prawne, które gwarantowałyby jakość kształcenia, co w drugiej połowie lat 90. uznawano za najbardziej istotny problem. Jednocześnie okres 1996–2001 to z jednej strony czas intensywnych wysiłków reformatorskich zmierzających do żywiołowego umasowienia oraz urynkowienia szkolnictwa wyższego, związany przede wszystkim z próbą poprawy jakości kształcenia, a z drugiej – pasmo reformatorskich niepowodzeń, o których będzie mowa dalej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

6.5. Innowacyjność i konserwatyzm

Pierwszym źródłem niepowodzeń reformatorskich w polskim szkolnictwie wyższym w kontekście jakości kształcenia było nieustające napięcie między innowacyjnością a konserwatyzmem (Wnuk-Lipińska 1996): z jednej strony – potrzeba reform i regulacji wielu aspektów funkcjonowania uczelni, z drugiej zaś – niechęć do wprowadzania jakichkolwiek zmian ingerujących w dotychczasowy porządek, zwłaszcza zmian narzucanych odgórnie. Wiele zjawisk pojawiających się w szkolnictwie wyższym wymagało jednak rozstrzygnięć politycznych oraz nowych, jednolitych unormowań prawnych. Dotyczyło to przede wszystkim spraw związanych z wieloetatowością, minimami kadrowymi, uzyskiwaniem uprawnień do prowadzenia studiów, także zaocznych czy wieczorowych, oraz do utrzymywania oddziałów i punktów zamiejscowych. Towarzyszyły temu ogromne, choć często skrajnie odmienne oczekiwania, co powodowało, że próba ujęcia tak złożonego i wewnętrznie zróżnicowanego systemu w spójne ramy prawne była zadaniem trudnym. Prace nad nowelizacją ustawy podjęto pod koniec 1996 roku, gdy rektorzy uczelni podległych MEN zaproponowali powołanie Zespołu ds. Nowelizacji Ustaw Dotyczących Szkolnictwa Wyższego pod kierownictwem Jerzego Osiowskiego. Po środowiskowych konsultacjach projekt przedstawiono w formie *Założeń reformy prawa o szkolnictwie wyższym* w lutym 1998 roku (potocznie określanych jako „żółta książeczka"). Następnie (w marcu 1998 roku) pojawił się materiał przygotowany przez KRASP, *Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego* (Woźnicki 1998), a także stworzone na wniosek ministra edukacji narodowej Mirosława Handkego wstępne projekty ustaw autorstwa Michała Seweryńskiego i Jana Wojtyły. Poza tym swoje propozycje zgłosiła Konferencja Rektorów Uczelni Niepaństwowych (KRUN) oraz Krajowa Sekcja Nauki „Solidarność". Zmiany legislacyjne zaproponował również minister Mirosław Handke, ale projekt przedstawiony przez niego w czerwcu 1999 roku został skrytykowany przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego. Mimo krytyki zdecydowano się

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nie odrzucać tych propozycji, ale lista zastrzeżeń wskazywała na nieprzychylny stosunek do inicjatyw ministerialnych. Szczególnie wiele emocji wzbudził postulat zmniejszenia zakresu władzy RGSW, co potraktowano jako kolejną próbę ograniczenia samorządności środowiska naukowego. Ostatecznie projektu nie odrzucono, jak bowiem podkreślił ówczesny przewodniczący RGSW Andrzej Pelczar (1999: 7), „zablokowanie prac nad tym projektem mogłoby spowodować powstanie sytuacji, w której ewentualne inne projekty, przewidujące rozwiązania, z którymi trudno byłoby się zgodzić, okazałyby się jedynymi dyskutowanymi propozycjami legislacyjnymi". Projekt zakładał wprowadzenie jednoetatowości, czyli możliwości pracy wyłącznie w jednej instytucji szkolnictwa wyższego, co spotkało się ze stanowczym sprzeciwem środowiska uczelni niepublicznych, wręcz oskarżeniami o niekonstytucyjność (Spiechowicz 1999). Z kolei Krzysztof Pawłowski (1999: 22), przewodniczący KRUN, odrzucił ministerialny projekt nowelizacji, uznając, że „wprowadzenie rozwiązań zawartych w projekcie spowoduje natychmiastowe zamknięcie kilkudziesięciu uczelni niepaństwowych". Zapowiedział też prace nad własnym projektem zmian w ustawie.

Projekt ministerialny był najbardziej znaczącą próbą reformatorską opartą na przeświadczeniu, że MEN powinno prowadzić politykę wobec szkolnictwa wyższego, koordynować zmiany w uczelniach, a jednocześnie stanowczo bronić interesu publicznego. Być może zakres wprowadzanych zmian był zbyt duży, a ich stopień zbyt daleko idący, projekt nie został bowiem zaakceptowany przez wewnętrznych interesariuszy, których oczekiwania wobec rozwiązań ustawowych były zupełnie inne. Podzielił on los wysiłków reformatorskich podejmowanych w latach 1996–2002, zakończonych fiaskiem, ponieważ nie udało się wypracować rozwiązań legislacyjnych, które mogłyby uzyskać poparcie środowiska naukowego. Można wskazać kilka zasadniczych przyczyn tych niepowodzeń. Przede wszystkim – słaba pozycja polityczna osób sprawujących władzę nad szkolnictwem wyższym. W Ministerstwie Edukacji Narodowej za sprawy szkolnictwa wyższego odpowiadał jedynie członek kierownictwa resortu w randze

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

sekretarza stanu, który był uczonym, a nie politykiem. Kolejni podsekretarze byli bardziej przedstawicielami środowiska naukowego w resorcie niż politykami kierującymi sprawami nauki. Ze względów kompetencyjnych miało to wiele korzyści, ale słaba pozycja polityczna – zarówno wobec środowiska, jak i wobec innych resortów – ograniczała możliwości wprowadzenia zmian. Konsekwencją politycznej słabości była „polityka-braku-polityki", sprowadzająca rolę resortu do administrowania bieżącymi sprawami szkolnictwa wyższego i nauki, choć i tak część środowiska akademickiego negowała jakikolwiek nadzór państwa nad uczelniami. Wymowną tego ilustracją jest głos Cezarego Szczepanika (2000: 28): „Nie ma dzisiaj wartości argument, że państwo musi mieć wpływ na działanie uczelni, choćby państwowych, tylko dlatego, że je finansuje. W demokratycznym kraju zapewnienie rozwoju nauki i oświaty jest obowiązkiem państwa. W takim przypadku uczelnie za otrzymanie środków budżetowych nie muszą się państwu odwdzięczać rezygnacją ze swobód wynikających z autonomii uczelni".

6.6. Zróżnicowanie interesów wewnętrznych interesariuszy

Drugim źródłem fiaska działań reformatorskich był wzrost wewnętrznej złożoności polskiego szkolnictwa wyższego, dostrzegalny również w innych krajach (Kogan et al. 2000; Kogan, Hanney 2000). W polskich warunkach oznaczało to, że oczekiwania poszczególnych interesariuszy co do kształtu ustawy były na tyle odległe, a często wręcz fundamentalnie sprzeczne (uczelnie publiczne/niepubliczne), że osiągnięcie porozumienia okazało się niemożliwe. Ustawa z 1990 roku została napisana przez ministerialnych ekspertów na czele z Hubertem Izdebskim jako reakcja na działania środowiskowe. Dlatego panowało przekonanie, że w ten sam sposób uda się opracować nową ustawę (lub znowelizować starą). Jednak wskutek żywiołowego rozwoju systemu w połowie lat 90. było to już zupełnie inne – pod względem wielkości i wewnętrznej złożoności – szkolnictwo wyższe niż na początku

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

dekady. Początkowo wierzono jeszcze w możliwość zbudowania szerokiej koalicji wszystkich interesariuszy, ale z czasem świadomość rozbieżności interesów – widocznej zwłaszcza w dyskusji o kształceniu wyższym prowadzonej na łamach środowiskowego miesięcznika „Forum Akademickie" (1996–2001) – zniweczyła nadzieje na ogólnośrodowiskowy kompromis. Uruchomiło to szereg indywidualnych, oddolnych inicjatyw. Przez niemal sześć lat pojawiło się osiem różnych, konkurencyjnych projektów ustaw, które upadały na etapie założeń czy projektów aktów legislacyjnych. Słaba pozycja polityczna inicjatorów zmian ograniczała możliwość implementacji reform, a większość projektów miała (formalnie albo nieformalnie) charakter inicjatyw oddolnych, co ze względu na kolidujące interesy nie pozwalało zbudować wokół nich szerokiej koalicji interesariuszy. Wadą – determinującą ich dalszy los – było to, że zwykle koncentrowały się one na wybranych (istotnych dla danej grupy) zagadnieniach, a ignorowały ich wpływ na pozostałe elementy systemu. Tymczasem rosnąca złożoność systemu powodowała, że zmiana jednego elementu miała spore konsekwencje dla całości systemu, a to wymagało kompleksowej reorganizacji.

Trzecim źródłem niepowodzeń reformatorskich starań był wewnątrzśrodowiskowy spór między Radą Główną Szkolnictwa Wyższego a Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich o to, kto powinien być reprezentantem środowiska naukowego i głównym partnerem organów władzy publicznej. Mimo że spór miał charakter polityczny, a wręcz personalny (przewodniczący obu ciał dyskutowali publicznie na łamach „Forum Akademickiego"), w szerszych kategoriach był emanacją zderzenia dwóch porządków: instytucjonalnych wzorów zakotwiczonych w transnarodowym (europejskim) świecie oraz polskiej tradycji szkolnictwa wyższego. Spór rozpoczął się w 1997 roku wraz z ukonstytuowaniem się KRASP w formie stowarzyszenia rektorów, którego przedstawiciele aspirowali do roli reprezentanta środowiska naukowego, choć formalnie – co regulowała ustawa – tę funkcję pełniła RGSW. Od czasów Polski Ludowej Rada była organem przedstawicielskim, po zmianach ustrojowych demo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

kratycznie wybieranym, reprezentującym środowisko akademickie w relacjach z władzą, a także swoistym gwarantem zewnętrznej autonomii szkolnictwa wyższego. Status i zakres kompetencji RGSW zostały uwzględnione w ustawie *Prawo o szkolnictwie wyższym* w 1982 roku i od tego czasu stały się integralnym, silnie zakorzenionym w środowiskowej świadomości, fundamentem szkolnictwa wyższego w Polsce.

Uchwalona po demokratycznym przełomie ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 1990 roku uznawała RGSW za organ reprezentujący środowisko akademickie na poziomie centralnym, tym samym legitymizując jej rolę. Jednak RGSW w wymiarze europejskim była organem specyficznym, niemającym odpowiednika wśród struktur organizacyjnych w krajach Europy Zachodniej. W większości krajów partnerem organów władzy byli rektorzy bądź organizacje skupiające rektorów. Przy czym rektorzy nie są tam przedstawicielami środowisk naukowych czy akademickich, lecz swoich uniwersytetów – reprezentują instytucję, a nie jej społeczność. Wynika to z faktu, że są powoływani na swoje stanowiska, a nie wybierani w (quasi)-demokratycznych wyborach uczelnianych. Strukturalnie KRASP doskonale wpisywała się w transnarodowy porządek instytucjonalny, mimo że logika jej funkcjonowania jako organizacji przedstawicielskiej była odmienna. Jednak właśnie na strukturalnym podobieństwie przedstawiciele KRASP opierali swoje dążenia do zastąpienia RGSW.

> Pod nieobecność konferencji rektorów polskich rzeczywiście mieliśmy ciało w postaci Rady, która tę rolę spełnia. I chwała jej za to. Rada była w trudnych czasach PRL miejscem obrony autonomii i samorządności uczelni, ale tamten czas już minął. Po tym, jak rektorzy utworzyli swoją ogólną konferencję, która ma konkretne osiągnięcia, sądzę, że najwyższe władze RP i zainteresowani ministrowie nie mają wątpliwości, kto powinien być głównym partnerem w sprawach opiniowania zasadniczych kierunków rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki. Pozycja KRASP jest bezdyskusyjna (Woźnicki 1999: 21).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Przewodniczący KRASP Jerzy Woźnicki, w wywiadzie dla środowiskowego miesięcznika „Forum Akademickie" (12/1999), wskazał, że – wzorem innych krajów europejskich – to KRASP, a nie RGSW powinna być prawowitym reprezentantem środowiska: „Chcemy być głównym partnerem rządu i parlamentu w kreowaniu polityki edukacyjnej państwa, zwłaszcza w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki". Odnosząc się do pozycji RGSW, stwierdził:

> My nic nowego nie wymyślamy. Polska osiąga standardy europejskie, których w tym obszarze przedtem nie reprezentowała. W zdecydowanej większości krajów działają nie rady główne, ale narodowe konferencje rektorów. […] Chcielibyśmy, żeby z przepisów ustawy wynikało, że rząd i parlament zasięgają opinii KRASP w zasadniczych sprawach dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki. W krajach europejskich jest to normą. […] Powtórzę jeszcze raz: nie tworzymy nic nowego. Polska w ten sposób tylko przyjmuje standardy Europy (Woźnicki 1999: 20).

Warto zwrócić uwagę na normatywny aspekt tej wypowiedzi, nawiązującej bezpośrednio do europejskiego porządku instytucjonalnego w szkolnictwie wyższym jako stanu docelowego, do którego powinna zmierzać transformacja polskiego szkolnictwa wyższego. Europeizacja szkolnictwa wyższego wymuszała bowiem konwergencję struktur organizacyjnych, a konieczność tej konwergencji stała się jednym z głównych argumentów w debacie o modernizacji szkolnictwa wyższego. Podobne tendencje zauważył w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej Voldemar Tomusk (2003), który podkreślił, że w wielu obszarach szkolnictwa wyższego kopiowanie rozwiązań zachodnich stało się celem samym w sobie. Jest w tym sporo racji, ale pozostające w izolacji kraje byłej RWPG zmierzały do jak najszybszej integracji z Europą Zachodnią, co oznaczało konwergencję struktur organizacyjnych. Neoinstytucjonaliści zaznaczają, że rzadko zdarza się prosta implementacja nowych struktur, raczej są one „filtrowane" i dopasowywane do lokalnej specyfiki (Meyer et al. 2011).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Nie jest też tak, że lokalny porządek zostaje *a priori* odrzucony, przeciwnie – jego obrońcy starają się utrzymać jego swoistość. Tak było również w przypadku konfliktu o formę reprezentacji środowiska naukowego. Pelczar (2001: 22), przewodniczący RGSW, odpowiadając na zarzuty Woźnickiego, stanowczo bronił Rady jako organu reprezentującego środowisko naukowe: „Uważam za konieczne powtórzenie po raz kolejny, że członkowie Rady są i będą reprezentantami całego środowiska akademickiego. Członkowie Rady nie są reprezentantami poszczególnych uczelni (w których są zatrudnieni lub w których studiują). Rada nie jest też »reprezentacją grup pracowniczych«. Piszę o tym, gdyż niestety, taki pogląd bywał i bywa wypowiadany, a opiera się on na nieporozumieniu".

Spór między KRASP a RGSW ilustruje napięcia, jakie wiążą się z nadejściem nowego porządku. Jak pokazały inne analizy (Maassen, Cloete 2006; Maassen 2009; Antonowicz 2012b), najtrudniej jest w obszarach najbardziej zinstytucjonalizowanych, tam dochodzi bowiem do zderzenia transnarodowego i lokalnego porządku, a także ścierania się związanych z nimi grup. Europeizacja szkolnictwa wyższego jest procesem społecznym, który znacząco przyspieszył pod koniec lat 90., ale jednocześnie był instrumentem realizacji wewnętrznych zadań politycznych, takich jak wywieranie nacisku na władze i społeczność akademicką, aby uznały KRASP za głównego (jeśli nie jedynego) reprezentanta środowiska akademickiego w relacjach z organami władzy centralnej. Argumentem była też konieczność nawiązania współpracy z Konferencją Rektorów Europejskich (CRE) oraz Konfederacją Konferencji Rektorów Unii Europejskiej (CEURC). KRASP szukała legitymizacji przede wszystkim w przestrzeni europejskiej, budując bilateralne stosunki z konferencjami rektorów innych krajów. Dzięki usilnym zabiegom w 2001 roku KRASP uzyskała pełne prawa członka zbiorowego European University Association (EUA) (organizacja powstała po połączeniu CRE i CEURC), na trwałe zakorzeniając się w europejskiej przestrzeni szkolnictwa wyższego. Konflikt między RGSW – reprezentującą stary porządek instytucjonalny w polskim szkolnictwie wyższym,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

a KRASP – reprezentującą nowy, europejski porządek, czerpał legitymizację i autorytet właśnie z faktu ulokowania w strukturach Europejskiego Stowarzyszenia Uniwersytetów (EUE), którego pozycja na forum polityki europejskiej (zwłaszcza w kontekście procesu bolońskiego) była bardzo silna. W ten sposób społeczeństwo światowe poprzez swoje transnarodowe agendy (do których należał KRASP) wymagało od władz Polski zmiany struktury organów przedstawicielskich środowiska akademickiego, a przynajmniej wpisania KRASP do ustawy jako organu opiniującego projekty legislacyjne.

W latach 1996–2002, mimo intensywnych prób reformowania szkolnictwa wyższego – sześciu lat starań, ośmiu projektów – nie udało się opracować nowej ustawy o szkolnictwie wyższym, a parlament zdołał przyjąć okrojoną nowelizację, obejmującą przede wszystkim regulację (podwyżkę) wynagrodzeń pracowników akademickich, a także ustanowienie Państwowej Komisji Akredytacyjnej (PKA). Powołanie PKA również budziło kontrowersje, miała ona bowiem ograniczyć autonomię uczelni. O ile istniała zgoda co do tego, żeby PKA zaczęła działać w obszarze niepublicznego szkolnictwa, czy nawet publicznych uczelni zawodowych, o tyle poddanie uniwersytetów zewnętrznej ocenie wywoływało nieufność, a nawet niepokój. Dotychczas, choć ministerstwo sprawowało nadzór na uczelniami publicznymi, zwłaszcza uniwersytetami, to jednak był on ograniczony do pionu administracyjno-finansowego, a przedmiotem akredytacji PKA miał być również merytoryczny aspekt procesu kształcenia. W wymiarze instytucjonalnym ustanowienie PKA nie było politycznie trudne, w Polsce nie istniała bowiem wcześniej instytucja akredytacyjna; nie kolidowało również z istniejącymi już środowiskowymi organami akredytacyjnymi. Wprawdzie środowisko naukowe traktowało powołanie nowego ciała z dużą nieufnością, ale nie miało pola manewru, utworzenie bowiem instytucji zajmującej się akredytacją wynikało z przystąpienia Polski do procesu bolońskiego. Problem jakości kształcenia – w obliczu którego środowiskowe starania okazały się społecznie doniosłe i wykroczyły poza wewnątrzśrodowiskowe spory – był powodem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ogromnej społecznej krytyki płynącej z zewnątrz (Nowakowska 1996, 1997; Sułek 1996; Walewski 1996a, 1996b; Staszewski 2000; Szczepański 2001).

Inicjatywy reformatorskie z lat 1996–2002, związane z pracami nad nową ustawą o szkolnictwie wyższym, pokazały, że masowy model szkolnictwa wyższego nie tylko zwiększył liczbę studentów, pracowników akademickich i uczelni, ale również spowodował wzrost wewnętrznej różnorodności, organizacyjnej złożoności oraz liczby realizowanych zadań. Konsekwencją procesu umasowienia okazało się także wewnętrzne zróżnicowanie środowiska akademickiego, w którym pojawiły się grupy interesariuszy odmiennie postrzegające szkolnictwo wyższe, a także mające odmienne interesy. Z jednej strony, istniała potrzeba wprowadzenia legislacyjnych rozwiązań, które regulowałyby rynek szkolnictwa wyższego i wzmacniałyby pozycję państwa, a z drugiej – implementacja sztywnych biurokratycznych regulacji ograniczała wewnętrzne zróżnicowanie systemu, które wynikało często z różnych tradycji instytucjonalnych, praktyk stosowanych w rozmaitych dziedzinach wiedzy czy też bieżących potrzeb. Reformatorskie fiasko pokazało, że tradycyjne metody reformowania szkolnictwa wyższego są trudniejsze do zastosowania w masowym, urynkowionym, a przede wszystkim silnie zróżnicowanym systemie. Jerzy Osiowski (2000) w dramatycznym tonie sugerował, że brak reform byłby przyznaniem się reformatorów do niemożności wypracowania jakiegokolwiek rozsądnego kompromisu, co stanowiłoby ich klęskę. Głos Osiowskiego – jednego z najbardziej zaangażowanych reformatorów – pokazuje, jak głęboka była wiara w to, że szkolnictwo wyższe i nauka mogą same się reformować siłami środowiskowymi. Co było możliwe w modelu elitarnym, małym i względnie homogenicznym, okazało się niezmiernie trudną przeszkodą do pokonania w modelu masowym czy uniwersalnym. Przy tak dużej złożoności i różnorodności interesariuszy potrzebne było silne polityczne przywództwo i zdolność reformowania, czyli potencjał pozwalający wypracować oraz implementować rozwiązania legislacyjne wbrew indywidualnym interesom części interesariu-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

szy. Przy próbach reform zabrakło politycznego przywództwa, co można wytłumaczyć tym, że ówcześnie polityczna uwaga rządu kierowanego przez Jerzego Buzka skupiała się na opracowaniu oraz implementacji czterech systemowych reform (oświatowej, emerytalnej, administracji oraz służby zdrowia), a polska gospodarka przechodziła głęboką recesję, w wyniku której stopa bezrobocia osiągnęła 20% – najwyższy poziom od 1989 roku. Zepchnęło to sprawy szkolnictwa wyższego na drugi, a nawet trzeci plan, a także stało się źródłem konfliktów w rządzącej koalicji oraz przyczyną destabilizacji sceny politycznej. W takich warunkach przygotowanie i wdrożenie reform szkolnictwa wyższego okazało się niewykonalne. W ciągu sześciu lat intensywnych prac nad nową ustawą MEN było politycznie zbyt słabe, aby przejąć inicjatywę reformatorską w polityce wobec szkolnictwa wyższego, a środowisko naukowe – zbyt zróżnicowane i wewnętrznie podzielone, aby wypracować wspólny środowiskowy projekt ustawy, tworzący nowy porządek instytucjonalny w szkolnictwie wyższym.

6.7. Wpływ procesów transnarodowych na wprowadzenie reform szkolnictwa wyższego – ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2005 roku w kontekście procesu bolońskiego

Nieudane inicjatywy zmierzające do wprowadzenia nowych regulacji w zakresie szkolnictwa wyższego, zarówno środowiskowe, jak i ministerialne, spowodowały konieczność poszukiwania alternatywnych sposobów opracowania projektu nowej ustawy i przeprowadzenia go przez proces legislacyjny tak, aby możliwa była zmiana przepisów niezgodnych z *Konstytucją RP* z 1997 roku oraz by zostały wypełnione postanowienia procesu bolońskiego. Wskutek żywiołowych przemian w polskim szkolnictwie wyższym ustawa z 1990 roku okazała się niezgodna z nową *Konstytucją RP*, nieadekwatna do wyzwań masowego i urynkowionego kształcenia, a przede wszystkim niedostosowa-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

na do wymogów procesu bolońskiego. Nowe regulacje prawne były więc konieczne. Brak dostosowania polskiego szkolnictwa wyższego do wymogów procesu bolońskiego oznaczałby marginalizację polskich uczelni w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego[2], na co Polska nie mogła sobie pozwolić. „W edukacji w ogólności, a w szkolnictwie wyższym w szczególności, coraz większego znaczenia nabiera kontekst międzynarodowy – dla Polski zwłaszcza kontekst europejski, a w tym tzw. Proces Boloński tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni szkolnictwa wyższego powiązanej z przestrzenią badań naukowych" (Woźnicki 2003).

Proces boloński stał się jednym z najważniejszych procesów wpływających na strukturę narodowych systemów szkolnictwa wyższego (Corbett 2006), które zmierzają w kierunku konwergencji struktur (Amaral, Magalhães 2004). Cicha rewolucja 1998 roku, rozpoczęta wraz z podpisaniem Deklaracji sorbońskiej przez Francję, Niemcy, Wielką Brytanię oraz Włochy, opierała się na idei „harmonizacji" systemów szkolnictwa wyższego mającej na celu zwiększenie ich kompatybilności, co z kolei miało zapewnić większą mobilność i poprawić zatrudnialność absolwentów. Deklaracja bolońska podpisana rok później (1999) przez 29 krajów, w tym Polskę, zainaugurowała proces boloński, który doprowadził do najgłębszych (po umasowieniu) zmian w polskim szkolnictwie wyższym. Proces boloński był inicjatywą polityczną, konsekwencją zacieśniania współpracy państw europejskich w ramach powołanej w wyniku traktatu z Maastricht (1992) nowej struktury politycznej – Unii Europejskiej (1993). Wielu badaczy społecznych upatruje w nim efekt uboczny procesu integracji europejskiej (Corbett 2003, 2006; Tomusk 2004; Dale 2009; Robertson 2009; Szolar 2011), mimo że początkowo była to międzyrządowa inicjatywa zupełnie niezależna od struktur UE i wykraczająca poza jej terytorium. Z czasem jednak stała się

[2] Ukraina zdecydowała się odrzucić bolońską strukturę kształcenia, w efekcie czego ukraińskie uczelnie funkcjonują poza Europejskim Obszarem Szkolnictwa Wyższego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

jednym z głównych instrumentów europejskiej polityki wobec szkolnictwa wyższego. Celem procesu bolońskiego było stworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego poprzez: (1) przyjęcie systemu czytelnych i porównywalnych tytułów zawodowych/stopni; (2) implementację systemu opartego zasadniczo na dwóch głównych cyklach kształcenia; (3) ustanowienie systemu punktów zaliczeniowych (ECTS); (4) promowanie mobilności studentów i pracowników akademickich; (5) promowanie współpracy europejskiej w zakresie zapewniania jakości; (6) promowanie niezbędnego wymiaru europejskiego w szkolnictwie wyższym (Deklaracja bolońska 1999).

Szczególna moc oddziaływania procesu bolońskiego objawiała się w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Tomusk 2006; Oprean 2007; Curaj et al. 2012), wymagających, na skutek wieloletniej izolacji, głębokich i daleko idących zmian, które w niektórych aspektach (np. struktury kształcenia) przybierały formę zmian rewolucyjnych (Tomusk 2004; Pusztai, Szabó 2008). W Polsce podpisanie Deklaracji bolońskiej (1999) zbiegło się z okresem narastającej krytyki systemu szkolnictwa wyższego. Wskazywano bowiem na fakt niedostosowania oferty uczelni do wymogów rynku pracy i związane z tym wysokie bezrobocie, które sukcesywnie zaczęło dotykać również osoby z wyższym wykształceniem. W 2003 roku stopa bezrobocia wśród absolwentów szkół wyższych wyniosła aż 7,5% – przy 20% stopie bezrobocia całej populacji (Antonowicz, Gorlewski 2011a). Duża część opinii publicznej pamiętała, że w początkowych latach transformacji dyplom uczelni był swoistym „ubezpieczeniem od bezrobocia", ogromnym atutem na rynku pracy (Antonowicz 2004). W tym kontekście wielkie nadzieje – wynikające z poprawy sytuacji gospodarczej – wiązano z procesem integracji europejskiej, którego częścią była europeizacja szkolnictwa wyższego. Polska, kraj aspirujący do członkostwa w Unii Europejskiej, nie mogła sobie pozwolić na marginalizację w tak kluczowym obszarze, jakim jest szkolnictwo wyższe, zwłaszcza że strategia lizbońska (2000) uznawała go za jeden z priorytetowych obszarów rozwoju europejskiej gospodarki.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Ciężar przywództwa środowiskowego wziął na siebie rektor najstarszego polskiego uniwersytetu, a jednocześnie przewodniczący KRASP, Franciszek Ziejka, wzywając do porozumienia ponad podziałami. Zwrócił się do prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego o objęcie patronatu nad pracami przygotowującymi projekt nowej ustawy o szkolnictwie wyższym. Konieczność dostosowania polskiego szkolnictwa wyższego do wymogów procesu bolońskiego stała się więc okazją do tego, aby po dziesięciu latach transformacji wprowadzić fundamentalne reformy w tej sferze. W polskim systemie politycznym prezydent rzadko korzysta z konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej. Aleksander Kwaśniewski czynił to szczególnie niechętnie i przez 10 lat sprawowania urzędu wystąpił z inicjatywą ustawodawczą zaledwie 44 razy, a podpisał aż 1800 ustaw. Podjęte działania wiązały się z nabierającą tempa integracją Polski z UE, której zwolennikiem był prezydent. Jak relacjonował Woźnicki (2003: 26), „Nowa ustawa jest niezbędnym elementem procesu dostosowania polskiego prawa do zmian zachodzących w Europie. To dlatego Prezydent RP angażuje się w popieranie nowatorskich rozwiązań w szkolnictwie wyższym".

W grudniu 2002 roku prezydent Kwaśniewski powołał specjalny Zespół Prezydenta RP ds. przygotowania projektu ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, na czele którego stanął jako przewodniczący Jerzy Woźnicki. W prace Zespołu zaangażowała się grupa rektorów skupionych wokół KRASP. Można zatem powiedzieć – co było zarówno wadą, jak i zaletą projektu – że zdominowała go optyka kręgu rektorów dużych uczelni publicznych. Symboliczne jest to, że bieżące prace nad ustawą prowadzono w powołanej przez KRASP Fundacji Rektorów Polskich, a jedynie posiedzenia plenarne (których było w sumie 14) odbywały się w Kancelarii Prezydenta. Środowisko uczelni niepublicznych kwestionowało zbyt małą liczbę przedstawicieli tego sektora, który kształcił przeszło 30% wszystkich studentów. Należy przy tym podkreślić, że mimo umasowienia szkolnictwa wyższego i coraz silniej artykułowanej potrzeby powiązania uczelni z gospodarką, do Zespołu nie zaproszono przedstawicieli pracodawców czy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

choćby przedsiębiorców działających w branży B + R, a sprawy szkolnictwa wyższego postanowiono omawiać we własnym gronie. Obrazuje to sposób myślenia o sprawach szkolnictwa wyższego jako wewnętrznej kwestii środowiska naukowego, która powinna być rozstrzygana w jego gronie. Z kolei szerokie grono wewnętrznych interesariuszy z jednej strony pozwalało budować szeroką koalicję wokół poparcia projektu, a z drugiej – ograniczało szanse na wprowadzenie poważnych reform. Jak podsumował Jerzy Błażejowski (2005), „złudne są też, w moim odczuciu, nadzieje na powszechną akceptację propozycji rewolucyjnych rozwiązań w szkolnictwie wyższym i oczekiwania, że uda się wypracować projekt doskonały". Prace nad ustawą w Zespole Prezydenta RP trwały ponad rok (grudzień 2002–luty 2004), następnie prezydent skierował projekt do parlamentu, gdzie przeszedł on proces legislacyjny.

„Ustawa Woźnickiego" była przedmiotem szerokich konsultacji i uzgodnień wewnątrzśrodowiskowych, a kompromis stał się jej sztandarową cechą. Dotychczasowe fiasko prac legislacyjnych oraz konieczność wprowadzenia zapisów wynikających z objęcia Polski procesem bolońskim ograniczały reformatorskie aspiracje inicjatorów ustawy, a polityczny patron projektu, Aleksander Kwaśniewski, był raczej zwolennikiem polityki kontynuacji niż ambasadorem odważnych reform. Najbardziej znaczące zmiany dotyczyły dostosowania struktury edukacji do wymogów procesu bolońskiego oraz wprowadzenia punktów ECTS, dzięki którym proces kształcenia na polskich uczelniach mógł być porównywalny i uznawalny we wszystkich europejskich szkołach wyższych. Oznacza to, że istota reform sprowadzała się do implementacji europejskich rozwiązań do polskiego systemu. Poza wdrożeniem postanowień procesu bolońskiego, ustawa wprowadzała jedynie porządkujące zmiany. Łączyła w jeden dokument normatywny dwie dotychczas obowiązujące ustawy: *Prawo o szkolnictwie wyższym* (DzU 2005, nr 164, poz. 1365) oraz *Ustawę o wyższych szkołach zawodowych* (DzU 2003, nr 65, poz. 595). Pierwotnie planowano, aby uwzględnić w niej również *Ustawę o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytu-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

le w zakresie sztuki (DzU 2003, nr 65, poz. 595), ale odstąpiono od tego pomysłu ze względu na środowiskową wrażliwość materii i wcześniejsze (1996–2002) doświadczenia reformatorskie, które nakazywały skupić się na ustawach nieantagonizujących środowiska.

Ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* wprowadzała nową systematykę uczelni, dzieląc je na akademickie (które mają uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora przynajmniej w jednej dziedzinie) oraz zawodowe. Z kolei uczelnie akademickie dzielono w zależności od profilu na uniwersytety, uniwersytety przymiotnikowe, politechniki oraz akademie (art. 3). Nowa systematyka miała symboliczne znaczenie, proponowała bowiem ramy prawne wspólne dla wszystkich uczelni – niezależnie od formy ich własności, co było szczególnie ważne dla szkół niepublicznych, które oczekiwały, że nowy porządek instytucjonalny będzie się opierał na równoprawności wszystkich uczelni. Wprawdzie uchwalone w 1990 roku prawo dopuszczało ich istnienie, ale ujmowało je w jedną wspólną kategorię uczelni „niepaństwowych". Po piętnastu latach żywiołowego rozwoju sektor uczelni niepublicznych stał się na tyle dużym i ważnym segmentem systemu szkolnictwa wyższego, na tyle wewnętrznie zróżnicowanym, że wymagał ujęcia w nowe ramy prawne. W ten sposób uczelnie niepubliczne zostały symbolicznie i prawnie włączone do systemu szkolnictwa wyższego.

Symbolem przedkładania kompromisu nad wolę wprowadzenia realnych zmian jest próba ograniczenia zjawiska wieloetatowości, która doprowadziła do deinstytucjonalizacji badawczej misji uniwersytetów publicznych, zwłaszcza w obszarach najbardziej dotkniętych przez masowy model kształcenia (por. Kwiek 2012a). Ustawa z 1990 roku nie regulowała kwestii wieloetatowości, skala tego zjawiska nie wymagała bowiem specjalnych przepisów. Wieloetatowość, czyli zatrudnienie w więcej niż jednej instytucji w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego, stała się problemem wraz z rozwojem sektora uczelni niepublicznych. Jego skala nie była znana, ponieważ państwo nie miało instrumentów nie tylko do zwalczania, ale również monitorowania zjawiska

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wieloetatowości, które realnie sprowadzało się do tego, że uczelnie niepubliczne korzystały z kadry zatrudnionej na uczelniach publicznych. Szacunkowo ponad ⅓ pracowników akademickich była zatrudniona zarówno na uczelniach publicznych, jak i niepublicznych. Ministerstwo i wielu rektorów uczelni publicznych postulowało ograniczenie możliwości pracy na drugim etacie, ale byłby to cios dla większości szkół niepublicznych, które nie miały własnej kadry. W efekcie ustawa wprowadzała fasadowe rozwiązania, wymagające od pracowników akademickich informowania władz uczelni o zatrudnieniu w drugim miejscu pracy, a na zatrudnienie w trzecim i kolejnym miejscu rektor musiał wydać zgodę – pod groźbą rozwiązania umowy o pracę. Ustawa stanowiła:

> Art. 124. Rektor może rozwiązać za wypowiedzeniem stosunek pracy z mianowanym nauczycielem akademickim w przypadku:
> […]
> 4. niezawiadomienia rektora o podjęciu dodatkowego zatrudnienia lub prowadzeniu działalności gospodarczej.

> Art. 129.1. Wykonywanie przez nauczyciela akademickiego dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy u więcej niż jednego dodatkowego pracodawcy lub prowadzenie działalności gospodarczej łącznie z jednym dodatkowym zatrudnieniem w ramach stosunku pracy, bez uzyskania wcześniejszej zgody rektora, stanowi podstawę rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem w uczelni publicznej stanowiącej podstawowe miejsce pracy.

Przepisy zawarte w ustawie z 2005 roku sankcjonowały *status quo* i miały ograniczać patologiczne sytuacje zatrudnienia jednocześnie w kilku instytucjach, które – choć rzadkie – były nagłaśniane przez media i bulwersowały opinię publiczną. Środowisko uczelni niepublicznych było zbyt duże, a jego poparcie dla projektu zbyt ważne, aby ryzykować dalej idące zmiany. Podobnie kompromisowe – legitymizujące *status quo* – rozwiąza-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nia dotyczyły innej kwestii kluczowej dla sektora niepublicznego: współfinansowania przez budżet państwa kształcenia na uczelniach niepublicznych. W tym przypadku oczekiwania różnych interesariuszy kolidowały ze sobą, dlatego formą akceptowalnego kompromisu były zapisy dopuszczające możliwość współfinansowania studiów stacjonarnych na uczelniach niepublicznych, ale jednocześnie niegwarantujące i nieokreślające ram czasowych opublikowania rozporządzenia wykonawczego regulującego te kwestie. Według ustawy:

> Art. 94.5. Uczelnia niepubliczna spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 może otrzymać:
> 1) dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich;
> 2) dotacje na dofinansowanie kosztów realizacji zadań wymienionych w ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 oraz 8–11, niezwiązanych z kształceniem studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich.
> 94.6. Uczelnia może otrzymywać inne środki finansowe z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

Ta regulacja jedynie symbolicznie uwzględniała postulaty uczelni niepublicznych, od początku była martwym przepisem, odkładającym rozwiązanie tego problemu na bliżej nieokreśloną przyszłość. Stanowiła jednak rozwiązanie kompromisowe, na które mogło się zgodzić ministerstwo oraz przedstawiciele uczelni publicznych i niepublicznych.

Ustawa z 2005 roku nie zmieniała zasadniczo układu sił w czworokącie koordynacji szkolnictwa wyższego. Wprowadzała drobną, acz symboliczną korektę w relacji państwo–społeczność akademicka uczelni. Całkowicie uniezależniała bowiem rektora od władzy ministra, uznając decyzje o jego wyborze i odwołaniu za wewnętrzne sprawy autonomicznych uczelni. Wynikało to

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

głównie z doświadczeń historycznych i sporu o zakres autonomii uczelni. Jak zauważył Ireneusz Białecki (1993: 34):

> W Polsce tradycyjnie autonomię przyzwyczajano się traktować w kategoriach politycznych, jako relację między uczelnią i centralną administracją. Relacja ta określa zakres swobód w kształceniu i prowadzeniu badań, stanowiła wartość bezwzględną (sama w sobie); przyjęło się też uważać, że im więcej autonomii, tym lepiej. Wydaje się, że takie postrzeganie autonomii ukształtowało się i miało specjalne uzasadnienie w okresie realnego socjalizmu.

Samorządność środowiska akademickiego urosła do rangi symbolu niezależności od władz, które w okresie Polski Ludowej prowadziły wobec szkolnictwa wyższego politykę ingerencji. Dlatego też znaczenie tego zapisu w kontekście doświadczeń historycznych było ogromne. Niespodziewanie jednak wprowadzenie regulacji przyznającej ministrowi prawo do odwołania rektora uczelni publicznej wymusiły kryminalne czyny Antoniego Jarosza, rektora Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Jarosławiu, który został skazany za spowodowanie wypadków samochodowych, nakłanianie do fałszywych zeznań oraz wykorzystanie seksualne i finansowanie z pieniędzy uczelni własnej kampanii do Senatu. Art. 38 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* – określany popularnie mianem „casusu Jarosza" – stanowił: „5. W przypadku rażącego naruszenia prawa przez rektora minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może odwołać rektora po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego oraz odpowiednio Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich albo Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich i wyznaczyć termin do przeprowadzenia wyborów uzupełniających".

Przepis ten przyznawał ministrowi prawo do odwołania rektora, ale ograniczał jego stosowanie do sytuacji wyjątkowych, poprzedzonych konsultacją z organami przedstawicielskimi środowiska nauki. Wprawdzie „ustawa Woźnickiego" weszła w życie piętnaście lat po demokratycznym przełomie, ale śro-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

dowisko nadal było bardzo wrażliwe na próby ograniczenia autonomii uczelni. Ustawa z 2005 roku może być określana jako ustawa kompromisowa, ponieważ poza zmianami wynikającymi z procesu bolońskiego wszystkie ważne zapisy stanowiły efekt wypracowanego kompromisu między różnymi, często kolidującymi oczekiwaniami szerokiej grupy interesariuszy szkolnictwa wyższego. Wyczekiwana przez środowisko zmiana prawa nie mogła przynieść rewolucyjnych rozwiązań, więc poza zapisami związanymi z procesem bolońskim zmieniła niewiele. Jeśli chodzi o układ sił w sferze szkolnictwa wyższego, odchodziła od liberalnego ducha ustawy z 1990 roku, której konsekwencją była „polityka-bez-polityki", na rzecz włączenia głównych (wewnętrznych) interesariuszy w proces negocjowania polityki publicznej. Wpisywało się to w nowy, inkluzyjny model reformowania szkolnictwa wyższego (Kogan, Hanney 2000; Gornitzka et al. 2007), który miał zastąpić tradycyjny, odgórny (ang. *top-down*) sposób wprowadzania zmian.

Nie byłoby to możliwe, gdyby nie włączenie się głównych interesariuszy – Parlamentu Studentów Rzeczpospolitej Polskiej (PSRP), KRASP oraz Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, którzy przy okazji zagwarantowali sobie ustawowy monopol na reprezentowanie swoich środowisk. Ich pozycja w sferze polityki publicznej znacząco wzrosła i od tego momentu stali się głównymi aktorami w procesie tworzenia oraz implementacji zmian w szkolnictwie wyższym. Analogicznie – na poziomie instytucjonalnym – rosła rola PSRP oraz Konferencji Rektorów w procesie zarządzania, nowe regulacje wzmacniały bowiem pozycję jednoosobowych organów kosztem ciał kolegialnych (rektorów – art. 66; kierowników podstawowych jednostek organizacyjnych – art. 70), jak również zwiększały rolę studentów i doktorantów w procesie zarządzania uczelnią poprzez podniesienie do 20% minimalnego poziomu ich obecności w ciałach kolegialnych (w senacie – art. 61 pkt 3; w radzie podstawowej jednostki uczelni – art. 67 pkt 4). Rektorzy i studenci – dzięki swojemu zaangażowaniu w prace nad ustawą – okazali się głównymi beneficjentami nowych regulacji prawnych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Ustawa z 2005 roku nie wprowadzała znaczących reform, a zmieniała jedynie to, co było konieczne (proces boloński) i możliwe do osiągnięcia przy tak szerokiej koalicji środowiskowej. Bardziej niż treść ustawy istotny był tryb prowadzonych nad nią prac, który omijał ministerstwo odpowiedzialne za szkolnictwo wyższe (Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu), co sprawiło, że ustawa stała się projektem środowiskowym (przygotowanym przez środowisko rektorów dużych uczelni publicznych). Był to wynik fiaska wcześniejszych prób (środowiskowych i ministerialnych w latach 1996–2002) opracowania nowej ustawy, regulującej sprawy szkolnictwa wyższego, ale też słabości resortu. Środowisko naukowe nie było w stanie przeprowadzić reform ze względu na wewnętrzne zróżnicowanie i rozbieżność interesów wchodzących w jego skład interesariuszy. Presja europeizacji wpłynęła na uchwalenie nowej ustawy, tworząc z jednej strony sytuację wyższej konieczności, z drugiej zaś – oddziałując indywidualnie na poszczególnych interesariuszy zaangażowanych w projekt i wpisując się w trend zdiagnozowany w innych krajach przez Teichlera (1999). Internacjonalizacja – w przypadku Polski w zasadzie proces europeizacji szkolnictwa wyższego – legitymizowała zmiany, zwłaszcza gdy ich zasadność nie była oczywista. Siłę argumentów internacjonalizacji widać zwłaszcza w analizie sporów dotyczących reformy (Walczak, Góral 2005). Wprowadzenie trójstopniowej struktury kształcenia oraz punktów ECTS nie budziło wielkich kontrowersji na etapie dyskusji o kształcie nowej ustawy, choć skutki tych zmian były poważne dla całego szkolnictwa wyższego w Polsce. Natomiast konsekwencje implementacji nadal wywołują ogromne emocje, sprzeciwy, a nawet protesty znacznej części środowiska (por. Banaszak 2009; Szwabowski 2014). To najlepiej ilustruje siłę odgórnej presji czy argumentów „umiędzynarodowienia" w procesie reformowania polskiego szkolnictwa wyższego.

O ile lata 1989–1997 były przede wszystkim czasem niespodziewanego i żywiołowego rozwoju polskiego szkolnictwa wyższego, którego fundamentem stała się „wolnościowa" ustawa, o tyle kolejny okres, obejmujący lata 1998–2007, można uznać za

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

czas rosnącego zróżnicowania oraz instytucjonalizacji przedstawicielstw wewnętrznych interesariuszy na poziomie centralnym. Masowy model szkolnictwa wyższego stał się na tyle wewnętrznie zróżnicowany, że – wzorem wielu krajów Europy Zachodniej – wymagał wprowadzenia binarnego podziału na uczelnie akademickie oraz zawodowe, a następnie dokonania systematyki uczelni akademickich. Z punktu widzenia polityki publicznej tradycyjna oś podziału na władzę i środowisko naukowe traciła powoli sens ze względu na rosnącą dywersyfikację tego ostatniego. Coraz wyraźniej zarysowały się różnice interesów poszczególnych grup wchodzących w jego skład. Punktem zwrotnym były nieudane próby opracowania projektu ustawy w latach 1996–2002, upadające na etapie konsultacji środowiskowych. Powrót do romantycznej idei akademickiego parlamentaryzmu, według której środowisko samo tworzy projekt regulacji w zakresie szkolnictwa wyższego (mechanizm sprawdzony w 1990 roku), okazał się nierealny w masowym i wewnętrznie zróżnicowanym modelu kształcenia. Już samo wyłonienie reprezentacji poszczególnych interesariuszy było trudne, ponieważ na proces negocjacyjny nakładały się wewnętrzne konflikty środowiskowe. Chodzi o – analizowany już – konflikt między RGSW a KRASP, ale również o trudności z wyborem przedstawicielstwa studentów. Przez kilka lat targane wewnętrznymi konfliktami środowisko studenckie nie było w stanie wyłonić jednej wspólnej reprezentacji, która byłaby jego rzecznikiem na poziomie centralnym. Problemem było również – podobnie jak w krajach Europy Zachodniej – ustalenie formuły tej reprezentacji. Dogłębną analizę tego zagadnienia przeprowadziła Manja Klemenčič (2012), wykorzystując teorię organizacji Philippe'a Schmittera i Wolfganga Streecka (1999). Wskazała, że organizacje studenckie podlegają wpływom i zmagają się z utrzymaniem równowagi między dwiema przeciwstawnymi logikami funkcjonowania organizacji przedstawicielskich na poziomie centralnym. Logika wpływu (ang. *logic of influence*) zakłada, że reprezentacja studentów to rodzaj ruchu społecznego, który odwołuje się do tradycyjnych form działań politycznych studentów – znanych choćby z rewolucji studenc-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

kiej 1968 roku – takich jak demonstracje, protesty, bojkoty itd. (por. Della Porta, Diani 2006). Logika uczestnictwa (anf. *logic of membership*) zaś polega na delegacji uprawnień i zasobów do reprezentowania interesów społeczności studenckiej i działania w ich imieniu na poziomie krajowym oraz międzynarodowym (Klemenčič 2012). Innymi słowy, logika uczestnictwa sprowadza reprezentację studentów do roli grupy interesu, której działanie służy zaspokojeniu potrzeb reprezentowanego środowiska przy pomocy organizacji o profesjonalnej strukturze, z pracownikami najemnymi realizującymi organizacyjne zadania (Brunsson, Sahlin-Andersson 2000).

PSRP od momentu ukonstytuowania obrał drogę profesjonalnej organizacji, która dążyła do tego, by stać się poważnym instytucjonalnym partnerem organów władzy – na równi z innymi organizacjami przedstawicielskimi: KRUN, KRASP i KRZSP. Stąd aktywny udział studentów w pracach legislacyjnych, zarówno w Zespole Prezydenta RP, jak i w podkomisjach i komisjach sejmowych. W dużej mierze dzięki temu wzrosła rola samorządu studenckiego na uczelniach, a PSRP uzyskał – gwarantowany ustawowo – monopol na reprezentowanie swojego środowiska. Wybór takiej drogi był zrozumiały i odzwierciedlał kierunek obrany przez inne organizacje studenckie (Klemenčič 2012), na co wpływ miała niewielka zdolność PSRP do mobilizacji studentów oraz niska legitymizacja środowiskowa, wynikająca z nikłej frekwencji w wyborach do samorządów studenckich. Siła PSRP bierze się z doskonałej znajomości regulacji prawnych w zakresie spraw studenckich oraz praktyki ich funkcjonowania w poszczególnych uczelniach. PSRP stał się ważnym źródłem ekspertyz dotyczących spraw studenckich, a tym samym ważnym partnerem dla władzy i pozostałych aktorów w polityce publicznej (Antonowicz et al. 2014).

Ustawa z 2005 roku spowodowała zmianę modelu koordynacji szkolnictwa wyższego, wprowadzając na poziom polityki reprezentacje trzech głównych interesariuszy: KRASP, KRZSP, PSRP, oraz krajową reprezentację doktorantów, choć w przypadku tej ostatniej nie wymieniała nazwy organizacji. Była to

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

konsekwencja postępującego wewnętrznego różnicowania się szkolnictwa wyższego, którego interesariusze mieli odmienne oczekiwania, potrzeby oraz interesy. Ukształtowanie się przedstawicielstw interesariuszy i uzyskanie przez niektórych z nich monopolu na reprezentowanie swoich środowisk miało zmienić model prowadzenia polityki publicznej w zakresie nauki i szkolnictwa wyższego. Była to istotna zmiana z punktu widzenia koordynacji szkolnictwa wyższego i możliwości jego reformowania, doprowadziła bowiem do instytucjonalizacji procesu polityki publicznej i do jednoznacznego zdefiniowania uczestniczących w nim aktorów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Rozdział 7

Neoliberalne reformy szkolnictwa wyższego i nauki (2008–2014)

Narastająca krytyka szkolnictwa wyższego, płynąca głównie, choć nie jedynie, spoza środowiska naukowego, spowodowała, że jednym z priorytetów rządu miała być reforma tej sfery (Wojtasiński 2007; Bendyk 2008a; Dobrowolski 2009). W 2007 roku do władzy doszła Platforma Obywatelska z neoliberalnym programem politycznym, inspirowanym przez thatcherowski model ograniczonego, ale silnego państwa, którego instytucje miały się charakteryzować większą społeczną rozliczalnością w stosunku do obywateli postrzeganych jako podatnicy (np. Niskanen 1974; Bosanquet 1984). W szkolnictwie wyższym koncepcja autonomii uczelni, opierająca się na zaufaniu, została zastąpiona modelem państwa ewaluacyjnego, w którym obowiązuje idea społecznej rozliczalności oraz kultura ewaluacji (Mortimer 1972; Mackie et al. 1995; Trow 1996; Kreysing 2002).

Platforma Obywatelska doszła do władzy w okresie narastającej krytyki szkolnictwa wyższego, wskazującej, że uczelnie to organizacje służące środowiskowym interesom, autarkiczne we współczesnym świecie, nietransparentne i nienadążające za wymogami gospodarki (np. Bendyk 2008b). Niedobrą atmosferę wokół szkolnictwa wyższego najlepiej oddaje opinia Leszka Balcerowicza, który publicznie stwierdził, że woli, aby polskie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

inwestycje poszły w beton niż w naukę[1]. Podobnie wyrażał się minister finansów Grzegorz Kołodko. W odpowiedzi na żądania profesorów domagających się podwyżki wynagrodzeń wskazywał na stojące przed budynkiem samochody, którymi przyjechali. Krytyka szkolnictwa wyższego miała kilka głównych nurtów. Pierwszy z nich wynikał ze słabej pozycji polskich uczelni w międzynarodowych rankingach, tworzących prosty, czytelny obraz szkolnictwa wyższego. Przedstawiają one hierarchię, na podstawie której można łatwo formułować konkluzje, nie zagłębiając się szczególnie w skomplikowaną metodologię jej powstawania ani powody, dla których polskie uczelnie plasują się na tak niskich pozycjach. Dla polityków oraz opinii publicznej przekaz zawarty w rankingach Academic Ranking of World Universities (AWRU) i Times Higher Education Supplement (THES) był sygnałem, że konieczne jest przeprowadzenie reform. W ten nurt krytyki wpisywały się również słabe wyniki polskich badaczy oraz zespołów badawczych w pozyskiwaniu funduszy ze środków 6. Programu Ramowego UE oraz negatywne oceny formułowane przez polskich badaczy zatrudnionych na uczelniach w krajach Europy Zachodniej (Supel 2007). Podkreślano także niewielki wpływ uczelni na gospodarkę. Drugi nurt krytyki wynikał z rozczarowania związanego z umasowieniem szkolnictwa wyższego. Krytykowano obniżającą się jakość kształcenia i brak selekcyjności, co dotyczyło zwłaszcza uczelni niepublicznych, a jednocześnie atakowano też uczelnie publiczne za niewłaściwą strukturę kształcenia (Janczewska 2008; Zadroga 2009). Proces umasowienia szkolnictwa wyższego zachodził głównie w obszarze nauk społecznych i humanistycznych, gdzie najbardziej wzrosła liczba studentów. Wprawdzie nie prowadzano systematycznej analizy losów absolwentów, ale zarówno pracodawcy, jak i urzędy pracy wskazywały na problemy związane ze zbyt dużą liczbą absolwentów takich kierunków, jak administracja, politologia, pedagogika czy marketing i zarządzanie. Krytykowano również Ministerstwo Nauki

[1] Por. http://media.wp.pl/kat,1022939,title,Prof-Leszek-Balcerowicz-wole-solidny-beton-niz-kiepska-nauke,wid,9628451,wiadomosc.html [dostęp: 11.04.2015].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

i Szkolnictwa Wyższego za bierność w zakresie kształtowania struktury nauczania. Silne poczucie obniżającego się poziomu kształcenia na uczelniach, wyrażane publicznie również przez pracowników akademickich, a także nieadekwatność struktury kształcenia do potrzeb gospodarki były postrzegane jako jeden z głównych powodów fali emigracji młodego pokolenia, które opuściło kraj zaraz po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Trzeci nurt krytyki wiązał się z brakiem innowacyjności polskiej gospodarki, o co obwiniano uczelnie – autarkicznie zarządzane, pozbawione nowoczesnej infrastruktury, tradycyjnie poszatkowane na wydziały i niepotrafiące dostosować się do wymogów gospodarki opartej na wiedzy (Jajszczyk, Kalisz 2005; Jajszczyk 2008; Marcinkowski, Kulesza 2008).

Silnej krytyce publicznej towarzyszyło niezadowolenie środowiskowe z dotychczasowej polityki wobec szkolnictwa wyższego. Jego źródłem był niski poziom nakładów na badania naukowe, nawet na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (np. Kuczamszewski 2008). Struktura polskiej gospodarki jest oparta na małych i średnich przedsiębiorstwach, które nie mają wystarczającego kapitału, aby inwestować w badania naukowe, a główne siedziby większości działających w naszym kraju korporacji transnarodowych znajdują się poza Polską. Wbrew idealistycznej wizji liberalnego porządku „kapitał ma narodowość", a inwestycje badawcze są i zapewne będą lokowane najczęściej w krajach, w których mieszczą się siedziby korporacji transnarodowych.

Ponadto środowisko naukowe buntowało się przeciw rosnącej biurokratyzacji, zwłaszcza w kontekście wprowadzania systemu bolońskiego i specyficznego języka opisu efektów kształcenia. Szczególną irytację wywoływał język (biurokratyczna nowomowa), który wpisywał edukację akademicką w biurokratyczne ramy i narzucał pewien poziom formalizacji procesu kształcenia, co zasadniczo było obce tradycji akademickiej. Atmosferę toczącej się dyskusji oddaje sarkastyczny ton artykułu opublikowanego przez Leszka Pacholskiego (Pacholski 2005: 152), który wśród wielu grzechów polskich uczelni wymieniał rosnącą biurokraty-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

zację i centralizację, podając przykład porządkowania listy kierunków przez RGSW:

> Problem wziął się stąd, że Rada Główna zajęła się porządkowaniem listy kierunków studiów. Kierunki będą podzielone na grupy (pewnie 10), a w każdej grupie będzie kilka lub kilkanaście kierunków (najlepiej po 10), dla każdego kierunku powstanie charakterystyka kierunku, sylwetka absolwenta, definicja minimum programowego oraz zasady kształcenia w trybie zawodowym. W ten sposób zbuduje się coś na kształt ustawy zasadniczej, regulującej sposób zdobywania wiedzy na 100 lub może 104 kierunkach.

Proces boloński podejmował (poza zmianą struktury kształcenia) próbę translacji efektów procesu kształcenia na język kompetencji zrozumiały dla środowiska zewnętrznego, zwłaszcza dla pracodawców (Chwirot 2006). Było to zjawisko zasadniczo obce polskiemu szkolnictwu wyższemu ukształtowanemu w poczuciu nie tylko autonomii, ale wręcz odrębności świata akademickiego. Polskie szkolnictwo wyższe od lat 90. XX wieku funkcjonowało w autarkicznym świecie, w mitycznej „wieży z kości słoniowej". Wprowadzenie systemu bolońskiego wymusiło na uczelniach opisywanie procesu kształcenia w kategoriach zrozumiałych dla świata zewnętrznego, czyli w kategoriach użyteczności na rynku pracy. Był to pozornie nieistotny, ale zarazem symboliczny akt instrumentalizacji kształcenia na poziomie wyższym, dostosowujący efekty do potrzeb pracodawców. Frustracja środowiska była ogromna, a pretensje kierowano głównie do przedstawicieli MNiSW oraz polskiego rządu, którzy planując wydatki publiczne, nie dostrzegali ważnego znaczenia nauki. Poziom frustracji ilustruje treść listu otwartego dyrektorów placówek naukowych Polskiej Akademii Nauk do ówczesnego ministra nauki Michała Kleibera, apelujących o zwiększenie nakładów na naukę, których niski poziom najbardziej dotykał instytuty PAN, nieprowadzące kształcenia masowego. Dyrektorzy napisali w desperackim tonie: „Naukowcy – to nie banda nierobów pasożytujących na budżecie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

państwa […]. Groźny jest nie tyle ów osławiony i na wszystkie przypadki odmieniany »drenaż mózgów« (bo to proces nieodwracalny), ile ów dziejący się tu na miejscu nieodwracalny proces »zabijania mózgów«, wynikający z decyzji budżetowych w prymitywny sposób traktujących sprawy nauki" (PAN 2005: 163–164). Poza tym sektor przedsiębiorstw był zdominowany przez mikro- i małe przedsiębiorstwa, które nie generowały popytu na badania naukowe. W latach 2007–2008 sytuacja społeczno-polityczna szkolnictwa wyższego była szczególnie niekorzystna, domagano się więc podjęcia działań reformatorskich. Społeczne oczekiwania modernizacji szkolnictwa wyższego dotyczyły silniejszego podporządkowania struktury kształcenia oraz kierunków badań naukowych potrzebom gospodarki, co różniło się od formułowanych przez środowisko (jego prominentnych przedstawicieli) postulatów zwiększenia nakładów na szkolnictwo wyższe i naukę oraz poszerzenia autonomii instytucjonalnej. Istniała potrzeba reform, ale konflikt między społecznymi a środowiskowymi oczekiwaniami co do ich kierunku był ewidentny. O ile wewnętrzna potrzeba modernizacji szkolnictwa wyższego stanowiła integralny element debaty środowiskowej (toczonej na łamach czasopism „Forum Akademickie" i „Nauka"), o tyle krytyka zewnętrzna, dość ostra w swej retoryce, była zjawiskiem relatywnie nowym, ale wytłumaczalnym – biorąc pod uwagę zachodzące w tle przemiany gospodarcze i społeczne. Zewnętrzna presja zmian pochodziła nie tylko od polskich uczonych pracujących za granicą (zwłaszcza w USA), dziennikarzy, polityków, ale również od pracodawców, którzy zaczęli formułować oczekiwania wobec szkolnictwa wyższego. Zaangażowanie zewnętrznych interesariuszy można tłumaczyć przemianami strukturalnymi i stopniowym przekształcaniem polskiej gospodarki w kierunku modelu postindustrialnego (Bell 2008 [1973]; Drucker 2011 [1969]).

Na poziomie systemowym postindustrialny model gospodarki wymagał zarówno tworzenia kapitału ludzkiego (Becker 1964), jak i transferu wiedzy i innowacji z sektora badań oraz uczelni. Szkolnictwo wyższe stało się kluczową częścią gospo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

darki oraz instrumentem rozwoju ekonomicznego. Konsekwencją instrumentalizacji sfery nauki i szkolnictwa wyższego były próby włączenia jej do polityki gospodarczej, a przynajmniej podporządkowania celom ekonomicznym. Z tego powodu funkcjonowanie uczelni znalazło się w kręgu zainteresowania przedsiębiorców (biznesu), którzy zaczęli zwracać uwagę na strukturę kształcenia i domagać się uwzględniania potrzeb rynku pracy. Innymi słowy, nastąpiła transformacja systemu szkolnictwa wyższego od instytucji, która funkcjonowała według ukształtowanych przez dziesięciolecia wzorów, definiowała własne cele i była odpowiedzialna (profesjonalnie) przed światem nauki, a jej autonomię gwarantowało państwo – w kierunku instytucji będącej instrumentem do osiągnięcia celów wyznaczonych zewnętrznie (politycznie) i zobowiązanej do dostosowania własnej struktury oraz wzorów funkcjonowania do wymogów zewnętrznych (Olsen 2007: 26). Zmianę widać szczególnie w retoryce i polityce Komisji Europejskiej (EC 2003), która w dokumencie zatytułowanym *The Role of Universities in the Europe of Knowledge* wielokrotnie odniosła się do uczelni w sposób instrumentalny, wskazując potrzebę reform, które uczyniłyby uczelnie instytucjami bardziej pożytecznymi dla gospodarki opartej na wiedzy. Pierwsze sygnały instrumentalnego rozumienia roli szkolnictwa wyższego, w tym również roli uniwersytetów, pojawiły się w latach 70. w krajach Europy Zachodniej (zwłaszcza w Holandii i Wielkiej Brytanii), gdzie gwałtownie wzrosła liczba kształcących się studentów, a kolejny raz pod koniec lat 80., gdy dostrzeżono rosnące znaczenie wiedzy oraz badań naukowych (w tym badań podstawowych) dla gospodarki. Rządy tych krajów stopniowo, ale konsekwentnie, zaczęły się domagać większego wpływu na sposób funkcjonowania szkolnictwa wyższego, zwłaszcza na strukturę kształcenia, miała ona bowiem bezpośrednie przełożenie na sytuację na rynku pracy. Tym bardziej że w latach 70. pojawiły się pierwsze syndromy nieznanych wcześniej zjawisk: *overeducation* oraz *skill mismatch*, które podważały funkcjonowanie całego systemu edukacji (Burris 1983; Dolton, Vignoles 1998; Büchel et al. 2003).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

W przypadku Polski proces ten przebiegał z opóźnieniem z tego powodu, że polska gospodarka do końca lat 80. miała niemal wyłącznie charakter rolniczo-industrialny, opierała się na wydobyciu i obróbce surowców. Dopiero przełom 1989 roku rozpoczął proces transformacji od gospodarki nakazowo-rozdzielczej w kierunku modelu rynkowego, czemu towarzyszyły powolne przemiany strukturalne. W pierwszym okresie transformacji polska gospodarka starała się przyciągać zachodnie inwestycje tanią siłą roboczą, dlatego wielkie koncerny zwabione niskimi kosztami pracy lokowały nie tylko w Polsce, ale we wszystkich krajach regionu część zakładów produkcyjnych. Potwierdziła to Marzena Weresa (2003: 17), która zauważyła, że „jednym z głównych motywów napływu BIZ [bezpośrednie inwestycje zagraniczne – przyp. D.A.] do Polski w pierwszej połowie lat 90. był relatywnie niski koszt czynnika pracy – były to więc inwestycje poszukujące siły roboczej, funkcjonujące w dziedzinach pracochłonnych, a więc z definicji kreujące zatrudnienie". Już pod koniec lat 90. obserwowano stopniowe odchodzenie od wielkich hal przemysłowych (najbardziej spektakularnym tego wyrazem był upadek przemysłu ciężkiego, motoryzacyjnego, stoczniowego oraz górniczego). Zastępowały je szklane biurowce, w których praca miała zupełnie inny charakter. Odwołując się do Charlesa Wrighta Millsa (2002), można skonstatować, że zmieniła się struktura rynku pracy i w miejsce „niebieskich kołnierzyków" (uosabiających industrialny model gospodarki) pojawiły się pracujące w biurach „białe kołnierzyki" (uosabiające postindustrialny model gospodarki). Oznaczało to wzrost zapotrzebowania na pracowników dla powstających sektorów gospodarki zajmujących się przetwarzaniem informacji (finansowych, ubezpieczeniowych, reklamowych, informatycznych), których charakter pracy wymagał kształcenia na poziomie wyższym. Postindustrialny trend zmian w polskiej gospodarce rozpoczął się wraz z upadkiem „żelaznej kurtyny" i otwarciem krajów tworzących RWPG na działanie społeczeństwa światowego, czego motorem napędowym stała się (od lat 90.) globalna gospodarka.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Przemianom w strukturze polskiej gospodarki towarzyszył proces przejścia od elitarnego do masowego modelu szkolnictwa wyższego (Trow 1970), którego efektem był wzrost liczby absolwentów zdolnych do podjęcia pracy na stanowiskach „białych kołnierzyków", wymagających posiadania specjalistycznej wiedzy oraz umiejętności. Masowe kształcenie ma inny charakter, służy bowiem innym celom niż w modelu elitarnym (Scott 1995). Z tego powodu studenci oraz ich rodzice dołączyli do grupy interesariuszy formułujących swoje oczekiwania wobec treści i sposobu kształcenia na poziomie wyższym. Dodatkowo sprzyjał temu proces komodyfikacji (towaryzacji) edukacji wyższej, który uczynił z niej towar, będący przedmiotem transakcji między uczelnią (usługodawcą) a studentem i jego rodzicami (usługobiorcą) (por. Ziółkowski 2005).

W kontekście tych egzogenicznych wobec szkolnictwa wyższego przemian społecznych polskie uczelnie stały się – wbrew własnej woli – ważnym elementem gospodarki postindustrialnej, co przekładało się na radykalne zwiększenie oczekiwań wobec szkolnictwa wyższego. Jak spekulowali Lester Anderson i Merton Ertell (1962), istnieją generalnie trzy powody, dla których społeczeństwo decyduje się ograniczyć środowiskową autonomię uczelni, aby móc wywierać na nie wpływ: (a) ilościowe, (b) jakościowe, (c) koszty. W przypadku Polski można wskazać na pierwsze dwa powody oraz na strukturę kształcenia jako czynniki determinujące potrzebę zwiększenia społecznej rozliczalności uczelni. Ten postulat stał w zasadniczej sprzeczności z autonomią uczelni (czy szkolnictwa wyższego na poziomie systemowym), która miała gwarantować jej niezależność od wpływów otoczenia zewnętrznego. W konsekwencji nastąpiło zderzenie dwóch przeciwstawnych koncepcji: autonomii oraz społecznej rozliczalności uczelni (*autonomy versus accountability*) (Mackie et al. 1995; Kreysing 2002; Karran 2007). Próbą odpowiedzi na napięcia wynikające z rosnącej presji wywieranej na uczelnie przez zewnętrznych interesariuszy oraz ze środowiskowego sprzeciwu wobec dążeń do ograniczenia autonomii instytucjonalnej było pojawienie się (w krajach Europy Zachodniej) koncepcji autono-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

mii warunkowej (Jabłecka 1998), która chroniła uczelnie przed bezpośrednią ingerencją interesariuszy pod warunkiem realizacji (zewnętrznych wobec uczelni) zadań społeczno-gospodarczych. Generalnie koncepcja autonomii warunkowej została uznana za formę mniej opresyjnego, ale bardziej skutecznego (z punktu widzenia interesariuszy) sterowania uczelniami (Tapper, Salter 1995). Julita Jabłecka (1998: 32) zwróciła uwagę, że mimo towarzyszącej zmianom retoryki – zapowiadającej uwolnienie uniwersytetów od biurokratycznych ograniczeń – uczelnie nie uzyskują szerszej autonomii, państwo inaczej rozkłada jedynie akcenty kontroli:

- koncentruje się na dość rygorystycznej kontroli „wyjść" (wyników działania);
- reguluje w drodze ustawowej stosunki wewnątrz uczelni;
- zmienia zasadę bezpośredniej ingerencji w sprawy uczelni na instrumenty finansowe, wpływając na uniwersytety poprzez formuły przyznawania dotacji;
- dokonuje poważnych cięć funduszy dla uczelni, ale za to pozwala, by szkoły wyższe realizowały własną politykę instytucjonalną.

W polskim kontekście próby wywierania większego nacisku na uczelnie były szczególnie złożone, ponieważ polskie szkoły wyższe cieszą się szeroką autonomią instytucjonalną, która została wprowadzona ustawą *Prawo o szkolnictwie wyższym* w 1990 roku, a następnie potwierdzona w ustawie z 2005 roku. W efekcie zarówno władza publiczna, jak i pozostali interesariusze byli w zasadzie pozbawieni realnego wpływu na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego, co nie stanowiło problemu tak długo, jak długo na uczelniach kształcono niewielką liczbę studentów, a gospodarka miała przede wszystkim wymiar industrialny, przez co jej związki z uczelniami były niewielkie, wręcz symboliczne. Jednakże proces umasowienia, a także dynamiczne przemiany gospodarcze spowodowały, że znacząco wzrosły oczekiwania zewnętrznych interesariuszy (przedsiębiorców, studentów oraz

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

władzy publicznej) wobec uczelni. Stawały się tym większe, im większe było (subiektywne i nie do końca uzasadnione – biorąc pod uwagę wysokość nakładów na szkolnictwo i badania naukowe) poczucie nierealizowania przez uczelnie zadań wspierania rozwoju gospodarczego. Coraz silniej artykułowano konieczność lepszego dostosowania szkolnictwa wyższego do potrzeb gospodarki, zarówno w wymiarze edukacyjnym, jak i badawczym. Sprzyjała temu fala emigracji młodych ludzi (zwłaszcza po wstąpieniu Polski do UE) oraz rosnące bezrobocie wśród osób z wyższym wykształceniem, choć nadal jego poziom był relatywnie niski w stosunku do średniej. Stało się to powodem krytyki i formułowania postulatów większego wpływu organów władzy na funkcjonowanie uczelni, przede wszystkim publicznych. Dodatkowo sprzyjała temu słaba pozycja polskich uczelni w międzynarodowych rankingach – najlepsze z nich plasują się w czwartej setce uczelni na świecie (AWRU, THES), co dla opinii publicznej, niezbyt zainteresowanej stosowaną metodologią, było wystarczającym argumentem, aby oczekiwać większego zaangażowania władzy publicznej. Uzasadnienie bardziej instrumentalnego rozumienia roli uczelni miało oparcie w coraz bardziej istotnej i wiążącej dla Polski polityce europejskiej, legitymizującej większy wpływ władzy publicznej na funkcjonowanie szkół wyższych, które powinny się włączyć do realizacji zadań ekonomicznych. Takie konkluzje wynikały z uchwalonego przez Radę Europejską krajów UE planu rozwoju gospodarczego, zwanego strategią lizbońską, która zakładała, że w ciągu dziesięciu lat Europa stanie się najbardziej konkurencyjnym, innowacyjnym i dynamicznie rozwijającym się regionem na świecie. Źródłem tego wzrostu miały być (oprócz ograniczenia biurokracji i zwiększenia poziomu zatrudnialności) badania naukowe, przewidywano bowiem, że publiczne nakłady na tę sferę zostaną zwiększone do 3% PKB. Wprawdzie polityczne plany zakreślone w Lizbonie przez przywódców państw europejskich nigdy nie zostały zrealizowane, ale strategia lizbońska ukazywała centralną, choć instrumentalną rolę uczelni oraz instytutów badawczych w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy. Główne przesłanie tego programu –

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

zwiększenie poziomu nakładów na badania naukowe do 3% PKB – często było przedmiotem dyskusji nad kierunkiem zmian w polskim szkolnictwie wyższym, ale rzadko towarzyszył temu postulat instrumentalizacji uczelni i podporządkowania ich polityce rozwoju gospodarczego.

Początek XXI wieku był dla polskich uczelni i środowiska naukowego okresem niezmiernie trudnym ze względu na rosnące oczekiwania społeczne i gospodarcze, bardzo niski poziom nakładów budżetowych, ale też rosnącą krytykę uczelni, które obwiniano o całkowicie niekontrolowany proces ekspansji szkolnictwa wyższego. Najbardziej jednak krytykowano autarkiczność akademickiego świata, pozostawanie w społecznej izolacji, zwłaszcza brak związków uczelni z gospodarką. Niezależnie od słuszności formułowanych postulatów, były one nośne, medialne i chwytliwe, zwłaszcza że krytyka polskiego szkolnictwa wyższego miała głównie charakter publicystyczny, często odnosiła się do skandalicznych, choć generalnie odosobnionych przypadków nieprawidłowości w uczelniach. Prowadzenie rzetelnej dyskusji o roli szkolnictwa wyższego w postindustrialnym społeczeństwie i gospodarce opartej na wiedzy było trudne, wręcz niemożliwe.

7.1. Rola transnarodowych organizacji eksperckich w wytyczaniu kierunku polskich reform

Publiczna krytyka szkolnictwa wyższego miała charakter diagnostyczny – nie proponowała nowych, alternatywnych rozwiązań, które jeśli były, to tylko proste i „rewolucyjne". Peter Maassen i Johan Olsen (2007: 16) określali je – odnosząc się do analogicznych dyskusji na poziomie europejskim – jako „wynikające z głębokich przekonań, ale bez oparcia danych" (ang. *strong conviction, little evidence*). Szkolnictwo wyższe jest systemem wewnętrznie złożonym i jego reformowanie wymaga zarówno znajomości szerokiego kontekstu transnarodowego, uczelnie są bowiem zakotwiczone w transnarodowej przestrzeni szkolnictwa wyższego, jak i posiadania specjalistycznej wiedzy dotyczącej lo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

kalnych (krajowych) uregulowań. Z tego powodu merytoryczne znaczenie publicznego sporu na temat szkolnictwa wyższego było niewielkie, a proponowane pomysły, choć medialnie chwytliwe, w praktyce bezużyteczne.

Dyskusja na temat szkolnictwa wyższego zyskała zupełnie nowy wymiar po włączeniu się do niej organizacji transnarodowych – Banku Światowego (World Bank/EIB 2004) oraz OECD (Fulton et al. 2007). Te w odróżnieniu od *vox populi* miały profesjonalny autorytet oraz polityczną siłę, której znaczenie trudno jest przeceniać (Meyer et al. 1997; Meyer et al. 2011). Rola organizacji transnarodowych (zwłaszcza OECD i Banku Światowego) w rozprzestrzenianiu politycznych oraz instytucjonalnych rozwiązań była analizowana w poprzednich rozdziałach, w tym miejscu warto wskazać, że opublikowany w 2004 roku raport Banku Światowego „Szkolnictwo wyższe w Polsce" oraz „Raport OECD na temat szkolnictwa wyższego w Polsce" z 2006 roku stały się punktem zwrotnym w polityce wobec szkolnictwa wyższego.

Dotyczy to zwłaszcza raportu OECD, organizacji, której celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego krajów członkowskich. Perspektywa szkolnictwa wyższego została precyzyjnie zdefiniowana już we wstępie do raportu: „jest to wspólny projekt organizacji mający na celu pomoc w opracowaniu i wdrożeniu polityki wobec szkolnictwa wyższego przyczyniający się do realizacji celów społecznych i ekonomicznych krajów członkowskich" (Fulton et al. 2007: 5). Podobnie instrumentalne było podejście Banku Światowego (World Bank/EIB 2004: 1): „Nie ma wątpliwości, jak ważną rolę odgrywa szkolnictwo wyższe w Polsce, gdy kraj stara się osiągnąć odpowiedni poziom dobrobytu w ramach gospodarki europejskiej, która coraz bardziej zależy od technologii i szybkiej wymiany informacji. Osiągnięcie sukcesu na konkurencyjnym rynku pracy jest uzależnione od rozwoju i stałego procesu odnowy kapitału ludzkiego".

Oba raporty – sporządzone na zamówienie polskiego rządu – nie zawierały radykalnych konkluzji, ale proponowały nowy sposób patrzenia na szkolnictwo wyższe i jego rolę w gospodarce.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Zwracano uwagę na dotychczasowy brak wpływu zewnętrznych interesariuszy na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego:

> W ciągu ostatnich dziesięciu lat w większości krajów członkowskich OECD szkolnictwo wyższe dostosowywało się do wymagań coraz bardziej skomplikowanego środowiska. Poza tym zmienia się rola rządów, a zainteresowani, tzn. studenci, ich rodziny oraz społeczność akademicka i biznesowa, pragną brać udział w decyzjach dotyczących organizacji uniwersytetów oraz zaspokajania potrzeb zmieniającej się klienteli (World Bank/EIB 2004: 26–27).

Dostrzegano też jedno ze źródeł największej krytyki polskich uczelni na początku XXI wieku, odnoszące się do nieadekwatności struktury kształcenia do potrzeb rynku pracy:

> Ogólnie w Polsce brakuje koncepcji uczestnictwa zainteresowanych stron, tj. uczelni, społeczności lokalnych oraz środowiska biznesu, w zarządzaniu instytucjami szkolnictwa wyższego. Także nowa, projektowana ustawa o szkolnictwie wyższym nie przewiduje włączenia innych środowisk, poza akademickimi, do współdecydowania o działalności uczelni. Jednym z efektów zamkniętego systemu zarządzania jest to, że proces kształcenia realizowany przez szkoły wyższe nie jest zorientowany na spełnianie potrzeb rynku pracy. Ponadto zainteresowane strony mają niewielki wpływ na treści przedmiotów oferowanych przez szkoły wyższe, a także na zarządzanie publicznymi szkołami wyższymi (World Bank/EIB 2004: 27).

Treść raportów odzwierciedlała sposób myślenia i kierunek zmian w polityce publicznej wobec szkolnictwa wyższego, obecny w krajach Europy Zachodniej od początku lat 80., a w kontekście polskich przemian miała charakter przełomowy. Przejawiało się to w trzech wymiarach. Po pierwsze, w wymiarze politycznym – głos w sprawie modelu szkolnictwa wyższego, a zwłaszcza polityki publicznej w tym zakresie, zabrała organizacja zewnętrzna, zarówno wobec szkolnictwa wyższego, jak i wobec kraju. Choć

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

w reformowanie znacznej części sektora publicznego zaangażowało się wielu zagranicznych ekspertów (zwłaszcza z IMF i Banku Światowego), to brak aktywnej polityki publicznej powodował, że udział zewnętrznych doradców w reformowaniu szkolnictwa wyższego był niewielki. Organizowano konferencje i spotkania z przedstawicielami innych państw (zwłaszcza Holandii i Niemiec) (Białecki, Dąbrowa-Szefler 1994; Dąbrowa-Szefler, Pastwa 1996), ale ich obecność miała charakter bardziej naukowy niż ekspercki czy polityczny. Powstanie raportów Banku Światowego i OECD było więc pierwszą bezpośrednią, ekspercką, instytucjonalną formą ukierunkowania przemian w szkolnictwie wyższym. Po drugie – była to pierwsza próba włączenia się w dyskusję o szkolnictwie wyższym organizacji, które formalnie funkcjonują poza jego ramami. Organizacji, które są obecne w tym obszarze ze względu na to, że – jak napisał Marek Kwiek (2010: 22) o uniwersytetach:

> Nigdy w powojennej historii wszystkie możliwe aspekty ich funkcjonowania nie były zarazem szczegółowo i skrupulatnie porównywane i zestawiane, a pośrednio również – oceniane przez wpływowe, międzynarodowe ośrodki analityczne (sama OECD publikuje rocznie od kilkunastu do kilkudziesięciu książek, które zestawiają funkcjonowanie systemów edukacyjnych w 30 najważniejszych gospodarkach świata, podobnie kilkadziesiąt publikacji, raportów i analiz swoich baz danych wydaje rocznie Komisja Europejska).

W polskiej debacie o szkolnictwie wyższym – nie wliczając dyskusji o nagłośnionych przez środki masowego przekazu patologiach – uczestniczyli niemal wyłącznie ludzie nauki, a więc raporty Banku Światowego i OECD stanowiły pewnego rodzaju precedens, były to bowiem organizacje funkcjonujące poza obszarem światowego szkolnictwa wyższego, które rzadko przygotowywały ekspertyzy z tego zakresu. Niemniej rola Banku Światowego i OECD znacząco wzrosła. Ich eksperci zostali uznani za pełnoprawnych uczestników dyskusji o szkolnictwie wyższym,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

a sporządzane przez nich ekspertyzy za ważne źródło wiedzy w tym obszarze. Zaangażowanie organizacji transnarodowych, a także prywatnych firm konsultingowych w projektowanie zmian w szkolnictwie wyższym nie jest powszechnie akceptowane (np. Szwabowski 2014). Pojawiają się również głosy sprzeciwiające się podporządkowaniu uczelni mechanizmom rynkowym i włączaniu transnarodowych organizacji gospodarczych do decydowania o przyszłości uczelni, zwłaszcza uniwersytetów. Takie stanowisko przedstawił Krzysztof Czarnecki (2013: 85), poddając krytyce zarówno zaangażowanie się tych organizacji w sprawy szkolnictwa wyższego, jak i propagowaną przez nich wizję:

> Dyskurs ten kształtują epistemiczne wspólnoty [epistemic communities] ekspertów, doradców i konsultantów zatrudnionych w międzynarodowych i międzyrządowych organizacjach (np. OECD, Unia Europejska czy Bank Światowy) […]. W przypadku szkolnictwa wyższego przejawia się to, z jednej strony, w powszechnym uznaniu dla „naukowo" uzasadnionego podporządkowywania uniwersytetów sferze gospodarki oraz wprowadzania do ich działalności mechanizmów rynkowych. Z drugiej zaś strony, w ignorowaniu kontekstów i specyfik lokalnych.

Po trzecie, raporty Banku Światowego i OECD prezentowały instrumentalny sposób postrzegania szkolnictwa wyższego, odmienny od zakorzenionej w polskiej debacie optyki instytucjonalnej, zgodnie z którą szkolnictwo wyższe to autonomiczny system, funkcjonujący według ukształtowanych przez stulecia wzorów i osiągający wyznaczane przez środowisko naukowe cele. Konsekwencją przyjęcia optyki instrumentalnej była zmiana centrum koordynującego szkolnictwo wyższe, co oznaczało ograniczenie autonomii uczelni na rzecz zwiększenia społecznej rozliczalności.

Oba dokumenty stały się instrumentem politycznym, który miał uzasadnić rządowe inicjatywy modernizacji szkolnictwa wyższego w Polsce. Była to istotna zmiana w sposobie prowa-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

dzenia polityki wobec tego obszaru – po niemal dwóch dekadach *policy-of-non-policy* (Kwiek, Maassen 2012). Instrumentalne podejście do szkolnictwa wyższego budziło obawy związane z ograniczeniem autonomii polskich uczelni. Gdyby zmiana została zaproponowana przez polityków, prawdopodobnie zostałaby odrzucona, o czym świadczy kwestia politycznej ingerencji w funkcjonowanie szkolnictwa wyższego w krajach, w których stosunkowo niedawno obalono niedemokratyczne reżimy (np. Grecja, Portugalia, RPA). Raporty OECD i Banku Światowego zostały jednak legitymizowane zarówno przez wybitnych ekspertów i badaczy szkolnictwa wyższego, takich jak: Oliver Fulton, Paulo Santiago, Charles Edquist, Elaine El-Khawas i Elsa Hackl (OECD) czy Mary Canning, Nina Kancewicz-Hoffman, Dorota Holzer-Żelażewska oraz Albert Tuijnam (Bank Światowy), a także potwierdzone autorytetem dwóch wpływowych organizacji transnarodowych. W kontekście prowadzonych wcześniej analiz, dotyczących wpływu społeczeństwa światowego na budowanie polityki publicznej i porządku instytucjonalnego krajów aspirujących do bycia jego częścią, można uznać, że raporty były próbą wpływu „agentów społeczeństwa światowego" (Meyer et al. 1997) na zmianę sposobu patrzenia na uczelnie. Wskazywały na obszary szkolnictwa wyższego wymagające modernizacji, jak bowiem zauważył Kwiek (2010: 21–22), „nigdy w swojej ośmiusetletniej historii – ani dwusetletniej historii nowoczesnej – uniwersytety nie zajmowały tak centralnego miejsca w gospodarce europejskiej; nigdy powodzenie ich funkcjonowania nie przynosiło tak wymiernych efektów – ale zarazem też ich niepowodzenia nie przynosiły tak wymiernych, niepowtarzalnych strat". Publikacja raportów przez polskie władze radykalnie zmieniła sposób widzenia szkolnictwa wyższego, w tym uniwersytetów, które stały się „instrumentami służącymi osiąganiu celów polityki publicznej" (Olsen 2007: 26–28). Była to zmiana w polityce publicznej nieprzychylnie przyjmowana przez środowisko naukowe (podobnie jak we wszystkich krajach, w których ją wprowadzano). Polskie środowisko naukowe było na tę kwestię szczególnie wrażliwe, upatrywało bowiem w procesie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

instrumentalizacji stopniowe, pośrednie ograniczanie autonomii polskich uczelni.

Włączenie się OECD i Banku Światowego do debaty o kształcie reform polskiego szkolnictwa wyższego było jednocześnie zwiastunem najbardziej burzliwego (od 1989 roku) okresu w polityce publicznej wobec szkolnictwa wyższego. Jedną z podstawowych konsekwencji instrumentalizacji szkolnictwa wyższego w Europie Zachodniej stanowiło włączenie go do szeroko rozumianego sektora publicznego. Oznaczało to objęcie tej sfery procesami reformatorskimi, które istotnie zmieniły jej funkcjonowanie. Lata 80. XX wieku stały się okresem głębokich reform sektora publicznego w Europie, zainicjowanych w Wielkiej Brytanii. Ich źródłem był kryzys państwa opiekuńczego, które okazało się zbyt duże, zbyt kosztowne, a jego instytucje nieskuteczne w realizacji zadań, do których zostały powołane (Luhmann 1994; Zawadzki 1996; Huber, Stephens 2001).

Narastająca krytyka państwa opiekuńczego wyrosła na gruncie teorii racjonalnego wyboru (Simon 1957), zgodnie z którą wolny rynek to optymalny sposób dystrybucji dóbr i usług, a konkurencja to sposób podniesienia jakości i obniżenia ceny usług publicznych. Na tym fundamencie powstał paradygmat neoliberalnego państwa, określanego również mianem państwa menadżerskiego, oraz ewaluacyjny model polityki publicznej (Maassen, van Vught 1996; Neave 1998; Jabłecka 2002). Ten alternatywny paradygmat funkcjonowania sektora publicznego – nazywany w literaturze przedmiotu nowym zarządzaniem publicznym (Lane 2000; de Boer et al. 2007) – jest definiowany za pomocą wielu terminów w zależności od tradycji teoretycznej: *managerialism* (Pollitt 1990), *new public management* (Hood 1991), *market based public administration* (Lan, Rosenbloom 1992), *neo-Taylorism* (Politt 1990), *post bureaucratic paradigm* (Barzelay, Armajani 1992) czy też *entrepreneurial government* (Osborne, Gaebler 1993). Różnorodność terminologiczna odzwierciedla złożoność tego zjawiska, a także nierównomierne rozłożenie akcentów przy jego analizie w poszczególnych krajach. Wprawdzie nowa filozofia działania sektora publicznego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

początkowo nie dotyczyła szkolnictwa wyższego, zwłaszcza autonomicznych uniwersytetów, ale z czasem filozofia oparta na wyraźnym rozdzieleniu funkcji kierowniczej od wykonawczej została zaadaptowana do polityki wobec szkolnictwa wyższego i stała się formą „zdalnego sterowania". Nowy paradygmat w polityce wewnętrznej redukował funkcje rządu i samorządu terytorialnego do zadań kierowniczych i ewaluacyjnych, a kwestie ich realizacji pozostawiał odpowiednim podmiotom.

Urynkowienie państwa miało daleko idące konsekwencje dla organizacji sektora publicznego, dotyczy to zwłaszcza wprowadzenia umów kontraktowych do sfery publicznej oraz konieczności organizowania przetargów na świadczenie wybranych usług, w których mogą (powinny) brać udział również podmioty prywatne i organizacje pozarządowe. Następowało więc redukowanie funkcji pełnionych przez państwo w wyniku wprowadzenia tzw. outsourcingu usług publicznych oraz ekstensywnej, a w przypadku takich krajów jak Wielka Brytania – niemal dogmatycznej, prywatyzacji instytucji państwowych (np. zakłady karne) (Domberger, Jensen 1997). Miało to doprowadzić do „odchudzenia państwa", zmniejszenia kompetencji rządu centralnego i samorządu lokalnego oraz stworzenia modelu państwa ograniczonego pod względem zasięgu działania, a zarazem skutecznego w wypełnianiu swych powinności. Nie wszystkie te projekty mogły zostać zrealizowane w obszarze szkolnictwa wyższego ze względu na specyfikę uczelni, mimo to neoliberalny kierunek reform oraz duch urynkowienia stopniowo, ale konsekwentnie obejmował uczelnie, zarówno w aspekcie ich relacji z władzą publiczną, jak i zarządzania oraz polityki personalnej.

O ile jednak brytyjska Partia Konserwatywna zamierzała zmodernizować całą instytucję państwa, o tyle w Polsce nie było takiej potrzeby, ponieważ znaczna część sektora publicznego przeszła głębokie zmiany w pierwszej dekadzie okresu transformacji (Gilowska et al. 1997). Nie objęły one jednak szkolnictwa wyższego, które od 1990 roku (obok szkolnictwa niepublicznego oraz niewielkiego sektora uczelni zawodowych) funkcjonowało

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

w sposób zasadniczo niezmieniony, nie licząc pięciokrotnego wzrostu liczby studentów w latach 1992–2005. Pierwsze istotne przeobrażenia w sferze kształcenia na poziomie wyższym wynikały z realizacji postanowień procesu bolońskiego, którego rdzeniem było wprowadzenie trójstopniowej struktury kształcenia. Postanowienia programu wprowadzały zmiany dotyczące procesu nauczania, ale nie zmieniały sposobu funkcjonowania i zarządzania uczelniami, nie redefiniowały relacji między instytucją państwa a uczelniami. Ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2005 roku w dużej mierze utrzymywała ograniczony wpływ polityki resortowej na szkolnictwo wyższe – zarówno publiczne, jak i niepubliczne. Jak napisał Kwiek (2012d: 156), „rdzeń systemu szkolnictwa wyższego, a zwłaszcza nie-konkursowe mechanizmy finansowania badań naukowych, silnie kolegialne formy zarządzania […]; autarkiczny system akademickich stopni oraz tytułów, podobnie jak przestarzała ścieżka kariery akademickiej, w zasadzie pozostały niezmienione aż do końca pierwszej dekady XXI wieku".

Doktryna nowego zarządzania publicznego została już wprowadzona w większości (jeśli nie we wszystkich) krajów europejskich, objęła też wiele obszarów sektora publicznego. W Polsce nie objęła jednak szkolnictwa wyższego, które na mocy ustaw z 1990 i 2005 roku w sensie ustrojowym oraz zarządczym pozostawało niezmienne. Polskie szkolnictwo wyższe znalazło się więc w opozycji zarówno do procesów dominujących w transnarodowej przestrzeni szkolnictwa wyższego, jak i do przemian zachodzących w pozostałych sferach polskiego sektora publicznego. Szkolnictwo wyższe należało do tych obszarów życia społecznego, które nie zostały poddane głębokim reformom strukturalnym – w przeciwieństwie do powszechnej edukacji, administracji, służby zdrowia oraz systemu emerytalnego, które zostały objęte czterema wielkimi reformami rządu kierowanego przez Jerzego Buzka.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

7.2. Krytyka szkolnictwa wyższego i nauki jako bezpośrednia przyczyna politycznej interwencji w konstruowanie reform

Przełomowe dla szkolnictwa wyższego okazały się wybory parlamentarne w 2007 roku. W ich wyniku utworzono koalicyjny rząd, w którym ministrem nauki i szkolnictwa wyższego została – po raz pierwszy – osoba wywodząca się z sektora uczelni niepublicznych, a więc spoza świata akademickiej oligarchii w rozumieniu, jakie nadał temu terminowi Burton Clark (1983). Po raz pierwszy kierownictwo nad resortem nauki i szkolnictwa wyższego objął polityk[2], a nie reprezentant środowiska. W wymiarze bardziej ogólnym zmieniało to logikę funkcjonowania resortu, ponieważ dotychczasowy „typ" ministra (lub wiceministra) odpowiadającego za pion nauki i szkolnictwa wyższego, który pełnił funkcję środowiskowego adwokata w sferach władzy, został zastąpiony przez ministra, który realizował reformatorską politykę rządu w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego. Trudno w tym kontekście generalizować, ale analizując losy byłych ministrów (i wiceministrów), można udowodnić, że byli oni bardziej związani ze środowiskiem naukowym niż politycznym. Wybór Barbary Kudryckiej – profesora i byłego rektora uczelni niepublicznej, deputowanej Parlamentu Europejskiego – był niespodziewany. Symbolicznie zapowiadał nie tylko zmianę optyki, ale przede wszystkim rozpoczęcie aktywnej rządowej polityki wobec nauki szkolnictwa wyższego. Rząd starał się odzyskać inicjatywę reformatorską i stać się pomysłodawcą zmian w tym obszarze, próbując jednocześnie pozyskać przychylność reformatorskiej części środowiska naukowego.

Sprawujący władzę nie wierzyli w możliwość przeprowadzenia reform przez organy przedstawicielskie środowiska naukowego: KRASP oraz RGSW, które zasadniczo zmodernizowały świat nauki i szkolnictwa wyższego. Tok prac i ostateczny kształt ustawy z 2005 roku wskazywał, że głębokie reformy wymagają

[2] Trzeba jednak wspomnieć o Aleksandrze Łuczaku w KBN, reprezentującym władze PSL.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

silnego przywództwa i silnego wsparcia politycznego, ponieważ szkolnictwo wyższe i świat nauki stały się za duże i wewnętrznie zbyt złożone, aby możliwy był kompromis wszystkich tworzących je środowisk. Rząd musiał więc przejąć inicjatywę reformatorską, która wcześniej – od końca lat 90. – należała do KRASP, to rektorzy (zwłaszcza dużych publicznych uczelni) w dużej mierze stworzyli bowiem ustawę *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2005 roku. Było to tym bardziej konieczne, że instrumentalizacja, urynkowienie szkolnictwa wyższego i wprowadzenie doktryny nowego zarządzania publicznego, będące rdzeniem reform nauki i szkolnictwa wyższego w krajach Europy Zachodniej, nie następowało w sposób oddolny, przy współudziale środowiska naukowego tych krajów, lecz wbrew opinii środowisk naukowych, a w niektórych przypadkach – mimo ogromnych protestów na uczelniach (Trow 1994; Mora 1997; van Vught 1997; Pechar 1998, 2005; Rasmussen 1998; de Boer et al. 2007; Dobbins 2012; Neave, Amaral 2012). Innymi słowy, doświadczenia wielu krajów europejskich wskazywały na zasadność odgórnego modelu implementacji reform. Oczekiwanie, że środowisko naukowe oddolnie się zreformuje, zwłaszcza że rosnącym oczekiwaniom społecznym, politycznym i ekonomicznym wobec szkolnictwa wyższego nie towarzyszył wzrost publicznych nakładów, było naiwne. Kierunek zmian można określić, przywołując tytuł jednej z konferencji organizowanej przez OECD/IMHE (Institutional Management in Higher Education) w 2010 roku – „Higher Education in a World Changed Utterly Doing More with Less", czyli: realizacja większej liczby zadań za mniejsze pieniądze. Konieczne stało się więc odgórne przeprowadzenie reform zmierzających do dostosowania polskich uczelni do funkcjonowania w warunkach finansowej niepewności – wynikającej z kryzysu nowoczesnego państwa opiekuńczego. Jak zauważył Kwiek (2010: 34), sytuacja, w której znalazły się rządy państw przechodzących transformację ustrojową, w tym również Polska, przypominała grę o sumie zerowej: zwiększenie wydatków w jednym sektorze (np. w szkolnictwie wyższym) odbywało się kosztem zmniejszenia wydatków w innych sektorach. Z tego powodu – jak stwierdził Carlo Sa-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

lerno (2007: 121), analizując jeden z modeli uniwersytetu: *a service enterprise* – współcześnie społeczeństwo stoi w obliczu konieczności porównywania korzyści (społecznych, politycznych i ekonomicznych) płynących z nakładów publicznych na różne obszary sektora publicznego czy różne organizacje wchodzące w jego skład. Oznacza to, że szkolnictwo wyższe musi niejako udowodnić swą społeczną użyteczność – w szerokim znaczeniu – przekonując obywateli, a zarazem podatników, że zwiększenie nakładów na edukację wyższą i badania naukowe będzie dla nich bardziej korzystne niż np. wydatki na bezpieczeństwo, ochronę zdrowia czy kulturę. Europejskie państwo opiekuńcze zostało obciążone rosnącymi wydatkami na ubezpieczenia społeczne, służbę zdrowia czy bezpieczeństwo, spychając tym samym wydatki na uczelnie na dalszy plan. Największym paradoksem współczesnego szkolnictwa wyższego jest jednak to, że od lat 80. jego społeczna i gospodarcza rola znacząco wzrosła, ale pogorszyły się warunki pracy na uczelniach. Jak trafnie ujęli to Jürgen Enders i Ulrich Teichler (1997), uczeni mogli po części stać się ofiarami własnego sukcesu.

W środowisku akademickim świadomość konieczności zreformowania szkolnictwa wyższego narastała od końca lat 90., ale ustawa z 2005 roku skanalizowała reformatorskie aspiracje, które choć miały formę nowego aktu prawnego, nie wprowadzały zasadniczych zmian. Publicystyczna krytyka, wzrost stopy bezrobocia wśród absolwentów (za co jedynie niewielką odpowiedzialność ponosiły uczelnie), rosnące umiędzynarodowienie szkolnictwa wyższego, a więc włączenie się organizacji transnarodowych do dyskusji o kierunkach w polityce publicznej, pojawienie się globalnych rankingów polskich uczelni, a przede wszystkim programów ramowych UE – spowodowały wzrost zainteresowania polityków szkołami wyższymi. Tak długo, jak szkolnictwo wyższe tworzyło względnie zamknięty system, a środki na badania były dystrybuowane niemal wyłącznie w ramach państw narodowych (przynajmniej w Polsce), osiągnięcia polskich uczonych, zespołów badawczych czy uczelni były ich własnym sukcesem albo porażką. Funkcjonowanie systemu,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

zwłaszcza w sensie finansowym, znajdowało się poza obszarem politycznej oceny. Jednak wraz z pojawieniem się międzynarodowych klasyfikacji, porównań czy rankingów to Polska jako kraj stała się przedmiotem ocen, a rządzący zaczęli politycznie odpowiadać przed społeczeństwem.

Pierwszy światowy ranking został opublikowany w 2003 roku i stanowił ważny punkt odniesienia dla polityki wobec szkolnictwa wyższego, a także bezpośrednio wpływał na zachowania instytucjonalne. Od pierwszej edycji polskie uczelnie znajdują się na odległych pozycjach, najlepsze z nich – Uniwersytet Warszawski i Uniwersytet Jagielloński – zajmują miejsca w czwartej setce (301–400), co stało się przedmiotem ostrej krytyki, kierowanej zarówno w stronę rządu, jak i uczelni. Mimo środowiskowej niechęci do rankingów, podważania sensowności stosowanych kryteriów, czy wręcz ich ostentacyjnego ignorowania, to właśnie te klasyfikacje stały się dla opinii publicznej ważnym punktem odniesienia, a zarazem źródłem publicznej krytyki. Globalne rankingi uczelni wywoływały gwałtowną, ale wewnętrzną dyskusję o kondycji polskiego szkolnictwa wyższego, która nie miała daleko idących konsekwencji politycznych. Odmiennie oddziaływał inny aspekt międzynarodowej aktywności polskich uczonych, zespołów badawczych oraz uczelni – udział w programach ramowych (PR) Unii Europejskiej, który stał się istotnym wskaźnikiem politycznego sukcesu w jednej z kluczowych dla UE dziedzin. Polska przystąpiła do 5. Programu Ramowego (1999–2002), co było elementem znacznie szerszej strategii integracji ze strukturami europejskimi we wszystkich obszarach, zwłaszcza tych, które ze względu na transnarodowy charakter miały być naturalnym pomostem między Polską a krajami Europy Zachodniej. Liczono też, że dla chronicznie niedofinansowanego polskiego szkolnictwa wyższego przystąpienie do programu stworzy możliwość uzyskania zewnętrznego finansowania badań naukowych (budżet 5. PR wynosił 15 mld euro), a jednocześnie otwarcia na świat polskiej nauki (uprawianej głównie na uczelniach). Uczestnictwo Polski w programie było możliwe dzięki wpłaceniu składki do budżetu, której

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wysokość określono na poziomie 1,65% całkowitego budżetu programu.

Idea programów ramowych jako transnarodowego, opartego na otwartych konkursach finansowania badań (projektów) naukowych powstała na początku lat 80., a pierwszy PR ogłoszono już w 1984 roku (jego budżet szacowano jedynie na około 4 mln euro). Od tego czasu budżet systematycznie wzrastał i 8. Program Ramowy, określany mianem Horyzont 2020, ma budżet na poziomie 80 mld euro. Skala wzrostu jest nie tylko konsekwencją poszerzenia UE, ale przede wszystkim zmiany sposobu finansowania badań naukowych w Europie. Idea transnarodowych programów badawczych została wzmocniona Traktatem amsterdamskim (1997) i stała się oficjalnym narzędziem politycznym wspólnej polityki (UE) w zakresie badań i innowacji. Stworzenie programu ramowego było wynikiem procesu europeizacji nauki i szkolnictwa wyższego (Bache 2006; Keeling 2006; Beerkens 2008), a także ewaluacyjnego modelu polityki, która jest ukierunkowana na finansowanie przedmiotowe (projektowe) rozdzielane w formie konkursowej (Bruce et al. 2004).

Politycznie przełomowym momentem było włączenie Polski do Programu Ramowego w zakresie Badań i Rozwoju Technicznego, który stał się głównym instrumentem UE służącym do finansowania badań w Europie, od piątej edycji (1999 rok). Udział Polski w 5. i 6. PR zakończył się niepowodzeniem – polscy uczeni w konfrontacji z europejskimi naukowcami okazali się mało skuteczni w ubieganiu się o finansowanie projektów badawczych. Jak trafnie zauważyli Jerzy Duszyński i Marcin Szumowski (2012: 43):

> Polska jest krajem, który radził sobie w tych konkursach najsłabiej ze wszystkich państw UE. Ludność Polski stanowi 8,5% ludności UE, polscy naukowcy stanowią 4,6% unijnej społeczności uczonych, polski PKB to 2,5% europejskiego, a nasze krajowe fundusze stanowią 0,7% przeznaczanych na ten cel w UE. I to właśnie na poziomie tych 0,7% (a nie 2,5% czy 4,5%) odnieśliśmy „sukces" w programach ramowych. […] W szóstym programie ramowym (6. PR 2002–2006) Polska odzyskała jedynie 54% swo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

jej naukowej składki, podczas gdy wiele państw odzyskało swoje składki z nawiązką: Szwecja 154%, Finlandia 135%, Grecja 134%, Estonia 129%, Słowenia 156% czy Wielka Brytania 11%.

Pieniądze polskiego podatnika finansowały więc badania w innych państwach, co dla kraju, w którym pozyskiwanie środków z UE jest łatwo mierzalne i (politycznie) rozliczalne, oznaczało polityczną klęskę. Niepowodzenia polskich zespołów badawczych przestały być wyłącznie wewnętrzną kwestią środowiska naukowego, a stały się ważnym problemem politycznym. Znaczące jest to, że istotę nauki sprowadzono do aspektu finansowego, na poziomie politycznym dyskusja o programach ramowych została bowiem zdominowana przez narrację finansową, a więc dotyczącą tego, czy Polska odzyska składkę, którą wpłaca do budżetu PR. Innymi słowy, na poziomie politycznym sukces naukowy był mierzony „rentownością" składki, co stanowi wymowną ilustrację instrumentalizacji szkolnictwa wyższego, którego polityczna ocena funkcjonowania została ograniczona wyłącznie do instytucji pozyskujących zewnętrzne (europejskie) fundusze. Sposób ich wykorzystania, wpływ na jakość prowadzenia badań naukowych, publikacje, patenty i wdrożenia, czyli istota nauki, zostały zupełnie zmarginalizowane, czy wręcz pominięte. Pozyskiwanie pieniędzy stało się jednak celem funkcjonowania polskich uczelni, a więc nastąpiło „przesunięcie celów" typowe dla organizacji biurokratycznych (por. Merton 2002: 259). W kontekście politycznym ważniejsze jest to, że kwestia udziału polskich uczonych w programach ramowych stała się problemem o charakterze politycznym, który – w przeciwieństwie do rankingowych analiz – nie był wyłącznie medialną sensacją. Innymi słowy, polityczna presja na wprowadzenie reform wynikała z coraz głębszej europeizacji szkolnictwa wyższego i coraz głębszego ulokowania polskich uczelni w EHEA. Można zatem skonstatować, że zmiany w polityce wobec szkolnictwa wyższego były konsekwencją przede wszystkim procesów internacjonalizacji, które w Europie znacząco się nasiliły od uchwalenia Traktatu amsterdamskiego (1997) oraz Deklaracji bolońskiej (1999).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

W latach 2005–2007 narastała krytyka szkolnictwa wyższego, mająca charakter zewnętrzny, wynikająca ze słabej pozycji polskich uczelni w rankingach, niedostosowania struktury kształcenia do potrzeb rynku pracy. Dodatkowo uchwalona w 2005 roku ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* nie zdołała rozwiązać żadnego z głównych problemów polskiego szkolnictwa wyższego. Panowało przekonanie, że potrzebne są głębokie zmiany, ale też poczucie, że ich wprowadzenie wymaga silnego politycznego przywództwa. Krytykę polityczną wzmogło upowszechnienie informacji o niskiej skuteczności absorpcji środków z programu ramowego, co dodatkowo uwypukliło konieczność dokonania głębokich reform. Zewnętrzna presja zmian odzwierciedlała nowe, instrumentalne podejście do szkolnictwa wyższego, które ściśle współgrało z potrzebami gospodarki, a wynikało z dążenia do poprawy efektywności absorbowania funduszy europejskich.

Fala krytyki, jaka objęła polską naukę, uwidoczniła kluczową kwestię – krytycznie niski poziom finansowania badań naukowych oraz szkolnictwa wyższego w Polsce, nie tylko w stosunku do deklarowanych potrzeb, ale także w porównaniu z pozostałymi krajami europejskimi, szczególnie krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Tak niski poziom nakładów publicznych uderzał w instytucje badawcze oraz uczelnie, ale również stawiał polski rząd w niezręcznym położeniu wobec UE i prowadzonej przez nią polityki. Zresztą, jak stwierdzili Evan Schofer i John Meyer (Schofer, Meyer 2005), narodowe systemy szkolnictwa wyższego od połowy XX wieku podlegają stopniowej konwergencji, co jest spowodowane m.in. upowszechnianiem się statystyk międzynarodowych, które nie tylko umożliwiają dokonywanie porównań w polityce publicznej, ale także same są narzędziem wywierania politycznej presji na kraje niedostosowujące się do dominującego trendu. Objęcie politycznego przywództwa nad resortem nauki i szkolnictwa wyższego budziło ogromne kontrowersje, ale dawało również nadzieję, że ten obszar stanie się ważny w polityce rządu, co przełoży się na priorytety budżetowe. Jednocześnie było jasne, że wzrost nakładów musi poprzedzić głęboka reforma, którą od początku urzędowania zapowiadała Kudrycka.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Cel reform został zarysowany w uzasadnieniu Zarządzenia nr 4/2008 o powołaniu Zespołu ds. Opracowania Założeń Reformy Systemu Nauki i Reformy Systemu Szkolnictwa Wyższego (1 lutego 2008 roku). Było to „podwyższenie jakości prac badawczych i rozwojowych, podniesienie jakości nauczania oraz wzrost międzynarodowej konkurencyjności nauki i szkolnictwa wyższego". Reformy Kudryckiej zmierzały w czterech zasadniczych kierunkach: (a) przywrócenia wpływu na rozwój i funkcjonowanie szkolnictwa wyższego; (b) wprowadzenia pośrednich mechanizmów zdalnego sterowania szkolnictwem wyższym – w celu wewnętrznej dywersyfikacji tej sfery; (c) urynkowienia, rozwoju kultury ewaluacji oraz modernizacji warunków zatrudnienia; (d) instrumentalizacji oraz współpracy z otoczeniem. Te reformy w gruncie rzeczy wpisywały się w ogólny proces przemian w szkolnictwie wyższym, który w większości krajów rozpoczął się na przełomie lat 70. i 80. (np. Harvey, Knight 1996; Jabłecka 1998; Kogan et al. 2000; Wójcicka 2002; Pachociński 2004).

7.3. Reformy 2008–2014 – „Budujemy na wiedzy" oraz „Partnerstwo dla wiedzy"

Od 1990 roku rola rządu (państwa) jako ośrodka koordynacji szkolnictwa wyższego (Clark 1983) sprowadzała się do nadzorowania bieżącej administracji. Wynikało to głównie z tradycji akademickiej (zjazdy nauki polskiej), zaszłości politycznych związanych z funkcjonowaniem państwa komunistycznego oraz rażąco niskich nakładów na naukę i szkolnictwo wyższe w okresie transformacji systemowej, które pozwalały organom władzy jedynie na „rozsmarowywanie biedy po równo" (ang. *misery for all*). Kierunki polityki naukowej i edukacyjnej starały się wytyczać środowiskowe ciała eksperckie (RGSW, a potem KRASP), choć w rzeczywistości spontaniczny i żywiołowy wzrost popytu na kształcenie w latach 1990–2005 regulowały głównie mechanizmy rynkowe. Uczelnie (zarówno publiczne, jak i niepubliczne)

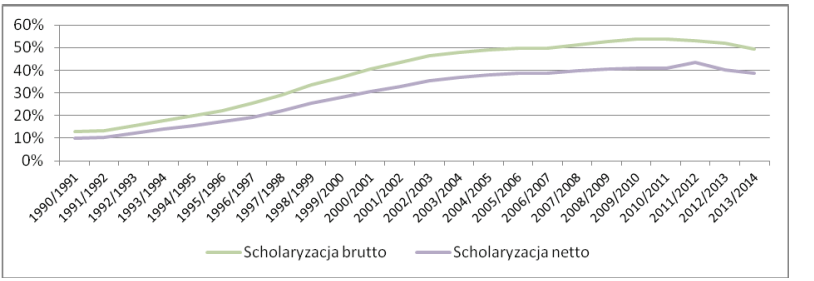
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

miały szeroką autonomię w zakresie prowadzenia własnej polityki edukacyjnej. Mogły otwierać nowe kierunki studiów (jeśli dysponowały odpowiednim minimum kadrowym), a także ustalać wielkość rekrutacji (z wyłączeniem tzw. uczelni resortowych: medycznych, wojskowych czy policyjnych). Oznaczało to, że rząd pozbawił się wpływu na liczbę kandydatów przyjmowanych na określone kierunki, jedyne, co pozostało (formalnie) na poziomie decyzji ministerialnych, to definiowanie programów nauczania. Paradoksem było to, że państwo nie mogło decydować o liczbie studentów kształconych na poszczególnych uczelniach ani też na poszczególnych kierunkach, mimo że kształcenie to odbywało się na koszt podatników. Towarzyszyło temu stworzenie możliwości pobierania nauki w systemie niestacjonarnym (zaocznym i wieczorowym), co otwierało bramy uczelni dla potencjalnych studentów, którzy koszt kształcenia musieli pokryć ze środków prywatnych. Autonomia w polityce rekrutacyjnej, czyli to, co było niemal wyłącznie politycznym symbolem demokratycznych przemian, zaczęła stopniowo przynosić poważne konsekwencje społeczne i ekonomiczne. Proces żywiołowego umasowienia był zresztą początkową oznaką sukcesu polskiej transformacji, a miarę tego sukcesu stanowiły współczynniki powszechności kształcenia. Najbardziej popularny jest w Polsce wskaźnik scholaryzacji brutto, który wyraża (w procentach) stosunek liczby wszystkich studentów do liczby populacji w wieku 19–24, a współczynnik scholaryzacji netto wyraża (w procentach) stosunek liczby studentów w wieku 19–24 do populacji w tym wieku.

Generalnie proces umasowienia miał charakter żywiołowy (Antonowicz, Borowicz 2006), zwłaszcza w pierwszym okresie jego przejawem było dążenie do zdobywania kredencjałów (dyplomów) przez osoby, które w latach 70. i 80. nie mogły ich uzyskać z powodu niewielkiej liczby miejsc na studiach, a tym samym wysokiej selekcyjności systemu. Dynamicznie tworzący się sektor prywatny oferował kształcenie na kierunkach, na które był masowy popyt. Koszt ich utworzenia był niski, nie wymagały one żadnej rozbudowanej infrastruktury dydaktycznej,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

a zajęcia mogły się odbywać np. w wynajętych salach przedszkoli i szkół podstawowych (Antonowicz 2004). W efekcie gwałtownie wzrosła liczba studentów na kierunkach społecznych i humanistycznych, a postępujący deficyt dostrzegano na kierunkach ścisłych i technicznych. Wiąże się to z bardziej ogólnym dylematem wpływu władzy publicznej na kształtowanie polityki rekrutacyjnej w dobie edukacji masowej. Szeroka autonomia uczelni w tym zakresie opierała się na założeniu, że kształcenie ma charakter elitarny. Innymi słowy, jest wartością autoteliczną i może ignorować oczekiwania zewnętrznych interesariuszy. Wraz z przejściem od modelu elitarnego do masowego uczelnie stopniowo stawały się jednak częścią gospodarki opartej na wiedzy – tworzyły kapitał ludzki na potrzeby przedsiębiorstw i sektora publicznego, bez którego nie mogłyby się rozwijać.



Wykres 6. Wskaźnik scholaryzacji brutto i netto 1990–2014

Źródło: obliczenia własne na podstawie GUS 1997–2014.

Mimo transformacji szkolnictwa wyższego od modelu elitarnego do masowego państwo nie przejęło bezpośredniej kontroli nad polityką rekrutacyjną. Ministerstwo poczyniło jedynie pośrednie kroki, przekazując środki z funduszy strukturalnych UE na programy mające na celu zwiększenie rekrutacji na kierunkach poszukiwanych na rynku pracy. Stworzono program tzw. kierunków zamawianych, czyli technicznych, matematycznych oraz przyrodniczych (program pilotażowy został rozpoczęty w 2008 roku), zakładający wybranie w drodze konkursu tych uczelni, które uzyskają dodatkowe wsparcie finansowe – zarówno instytucjonalne (dla uczelni), jak i w formie stypendiów dla studentów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Jednocześnie, we współpracy z MEN, w 2010 roku przywrócono egzamin z matematyki na maturze (po 15 latach), zakładając, że jednym z powodów niewłaściwej (z punktu widzenia interesów gospodarki) struktury kształcenia są problemy związane z niedostateczną znajomością matematyki, których źródłem są błędy popełnione na etapie szkoły średniej. Ministerstwo podejmowało również inne, „miękkie" inicjatywy, zmierzające do poprawy wizerunku kształcenia w obszarze nauk ścisłych oraz technicznych, np. promocja tych kierunków wśród kobiet, których liczba na uczelniach technicznych jest szczególnie niska. Inicjatywy te (poza przywróceniem matematyki na egzaminie maturalnym) miały charakter akcyjny i były pośrednimi próbami wpływania na decyzje dotyczące wyboru określonych kierunków studiów, ukazywanych jako atrakcyjne i przyszłościowe w kontekście zatrudnienia na rynku pracy. Pośrednie próby wpływania na strukturę kształcenia odbywały się bez ingerowania w autonomię uczelni (choć pojawiły się głosy, że wprowadzenie kierunków zamawianych było właśnie formą takiej ingerencji), a resort zmierzał do zwiększenia popytu na kształcenie w obszarach najbardziej pożądanych na rynku pracy. Starano się oddziaływać bezpośrednio na przyszłych studentów, pomijając uczelnie. Dopiero *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie podejmowania decyzji o wyrażeniu zgody na zwiększenie ogólnej liczby osób, które uczelnia publiczna może przyjąć na studia stacjonarne na dany rok akademicki, powyżej 2% liczby studentów przyjętych na studia stacjonarne na poprzedni rok* wprowadziło w tej kwestii pewne ograniczenia (DzU, nr 191, poz. 1137). W przypadku planów zwiększenia rekrutacji o więcej niż 2% (w skali całej uczelni) uczelnia musiałaby zwrócić się o zgodę do ministerstwa.

Geneza tego rozporządzenia nie jest związana z próbami modelowania struktury kształcenia, lecz z dbałością o zachowanie instytucjonalnego zróżnicowania w szkolnictwie wyższym – z pominięciem dotychczasowego zwiększania liczby studentów na studiach stacjonarnych na uczelniach publicznych (czyli finansowanych z pieniędzy publicznych). Uznano bowiem, że

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

zróżnicowanie sektorowe samo w sobie jest korzystne, ponieważ daje studentom większy wybór i przyczynia się do wzmożonej rywalizacji między uczelniami. Bezpośrednią przyczyną wprowadzenia tego ograniczenia był dość znaczący wzrost liczby studentów stacjonarnych na uczelniach publicznych (od 2005 roku) w warunkach niżu demograficznego (Antonowicz, Gorlewski 2011a: 9). W ten sposób uczelnie publiczne starały się rekompensować spadek liczby studentów niestacjonarnych. Niezależnie od powodów wprowadzenia tego przepisu, była to pierwsza bezpośrednia ingerencja w politykę rekrutacyjną instytucji akademickich, które dotychczas miały całkowitą autonomię w tym zakresie. Wywołało to protesty rektorów uczelni publicznych, oskarżających ministerstwo o działania na rzecz szkolnictwa niepublicznego (przypominano, że minister Kudrycka wywodziła się z tego sektora).

Najmniej znaczący w sensie praktycznym, ale najbardziej kontrowersyjny w wymiarze politycznym był zapis zawarty w nowelizacji ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2011 roku, która na studiach pierwszego stopnia ograniczała możliwość studiowania do 180 punktów ECTS, studiów drugiego stopnia – do 90 punktów ECTS, jednolitych studiów magisterskich – do 300 punktów ECTS w systemie studiów pięcioletnich oraz 360 punktów ECTS w systemie studiów sześcioletnich. Za pomocą punktów ECTS został zdefiniowany koszyk gwarantowanych świadczeń edukacyjnych na poziomie wyższym. Punkty ECTS, jako mierniki efektów kształcenia studentów, obowiązują w systemie szkolnictwa wyższego w Polsce od 1 stycznia 2007 roku; elementem oceny możliwości podjęcia bezpłatnych studiów stały się dopiero w dniu wejścia w życie znowelizowanej ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, czyli 1 października 2011 roku. W nowelizacji ustalono, że każdy student może dodatkowo doliczyć sobie 30 punktów ECTS. W praktyce oznaczało to, że studenci otrzymali od państwa możliwość kształcenia na jednym kierunku, a za kształcenie na każdym kolejnym kierunku musieli płacić, chyba że należeli do 10% najlepszych studentów. Ideą ministerstwa było zwiększenie dostępności do studiów stacjonarnych na uczelniach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

publicznych, tzn. zwiększenie liczby miejsc kosztem osób, które studiowały na więcej niż jednym kierunku, czyli zajmowały więcej niż jedno miejsce. Pomysł ten opierał się na oczywistym założeniu, że istnieje ograniczona liczba miejsc na studiach stacjonarnych, do których nie wszyscy mają sprawiedliwy dostęp. Wprawdzie o kolejności rekrutacyjnej decyduje wynik egzaminu maturalnego, ale osoby, które pozytywnie przeszły proces rekrutacyjny, mogły studiować na więcej niż jednym kierunku, zabierając tym samym miejsce innym osobom. Ta inicjatywa w sposób szczególny ilustruje zmianę myślenia o szkolnictwie wyższym, według którego podatnicy są podmiotem, uczelnie – przedmiotem świadczącym usługi publiczne (w zakresie edukacji), a studenci jedynie użytkownikami usług finansowanych z pieniędzy podatników. Zakładano, że maturzyści z najlepszymi wynikami maturalnymi mają pierwszeństwo w dostępie do studiów finansowanych z pieniędzy publicznych, ale pierwszeństwo to dotyczyło studiowania na jednym kierunku, ponieważ osoby kształcące się na kilku kierunkach zajmują miejsca innym. W tym sensie praktykę studiowania na wielu kierunkach (z wyłączeniem 10% najlepszych studentów, którzy mieli możliwość bezpłatnego kształcenia na drugim kierunku) traktowano jako przejaw społecznie niesprawiedliwego gospodarowania zasobami publicznymi. Racjonalnym uzasadnieniem tego ograniczenia była też chęć zmiany motywacji do studiowania na drugim kierunku. W dawnym systemie był to wyraz pasji, która prowadziła często do asystentury, w nowych realiach zaś studia na drugim kierunku określano publicznie jako konieczne przygotowanie do ewentualnej zmiany zawodu czy efekt potrzeby integracji. Na drugim kierunku studiów pojawiali się też słabeusze, szukający dodatkowego stypendium, czy też zwolennicy „wiecznego studiowania".

Inicjatywa ministerstwa spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem studentów oraz rektorów uczelni publicznych (KRASP 2013). Pierwsi dostrzegali w niej odebranie im konstytucyjnego prawa do bezpłatnej edukacji, drudzy – zagrożenie dla wielu niszowych, niepopularnych, ale ważnych dla funkcjonowania uni-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wersytetu kierunków studiów (np. filozofii). Ich argumentacja była częściowo uzasadniona, ponieważ w 2011 roku liczba kandydatów na studia zaczęła gwałtowanie maleć (GUS 2013), co oznaczało, że kandydaci „dwukierunkowi" w rzeczywistości nie odbierali nikomu możliwości studiowania. W efekcie wiele kierunków nie zostało uruchomionych z powodu braku chętnych. Pojawiały się również opinie, że uczelnie publiczne (zwłaszcza te mające trudności finansowe) przypisywały studentów do dwóch lub więcej kierunków, aby zwiększać sumę dotacji stacjonarnej. Skala tego zjawiska nie jest znana ani też nie była rzetelnie badana.

Idea wprowadzenia odpłatności na drugim kierunku wywołała protesty jako, z jednej strony, sprzeczne z konstytucją próby ograniczenia dostępu do edukacji, a z drugiej – zbyt daleko idące naruszenie autonomii szkół wyższych. Początkowo rząd przeforsował ten zapis wbrew opinii środowiska naukowego i studentów, ale realnie nie wszedł on w życie, a ostatecznie jego niezgodność z *Konstytucją RP* orzekł Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 5 czerwca 2014 roku, sygn. akt K 35/11)[3]. Wprowadzenie odpłatności za drugi kierunek studiów – mimo że było sprawą marginalną w porównaniu z innymi proponowanymi zmianami – stało się symbolem reform Kudryckiej, silnie negatywnie oddziałując na ich społeczną (w tym środowiskową) recepcję.

Abstrahując od zasadności wprowadzenia odpłatności za drugi kierunek, należy zauważyć, że z punktu widzenia polityki publicznej inicjatywa ta była kolejnym przejawem próby odzyskania wpływu na funkcjonowanie publicznego szkolnictwa wyższego (zwłaszcza w kontekście rekrutacji) i przesunięcia ośrodka koordynacji w stronę instytucji państwa. Podobnie jak w wielu krajach Europy Zachodniej (zwłaszcza w Anglii), szczególny (wyjątkowy) status uczelni akademickich został zakwestionowany (Scott 1995), choć Kwiek (2010: 140–183) wskazał, że w dokumentach i raportach Banku Światowego widać pewne niespójności w tym obszarze, z jednej strony bowiem postuluje

[3] Sentencja została ogłoszona dnia 24 czerwca 2014 roku w DzU, poz. 821.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

się uznawanie szkół wyższych za integralną część sektora niepublicznego, a z drugiej traktuje się je w sposób wyjątkowy. Innymi słowy, status instytucji akademickich w ramach szeroko rozumianego sektora publicznego ewoluuje, a osią tej zmiany jest instrumentalizacja szkolnictwa wyższego i jego społeczna rozliczalność.

Uzyskanie częściowego i pośredniego wpływu na rekrutację w szkołach wyższych było zaledwie pierwszym krokiem na drodze do zwiększenia społecznej rozliczalności. Koncepcja autonomii uczelni zakładała, że kwestie edukacji, badań oraz samorządności leżą w gestii społeczności akademickiej, lecz proces umasowienia szkolnictwa wyższego powodował konieczność powiązania struktury kształcenia na poziomie wyższym z potrzebami gospodarki. Analogicznie, wraz z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy zwiększyło się zainteresowanie aktywnością badawczą uczelni, oczekiwano jednak, że będzie ona miała charakter badań stosowanych. Innymi słowy – co można było zaobserwować – wysiłki zmierzające do zwiększenia wpływu na politykę wobec szkolnictwa wyższego wiązały się z procesem jego instrumentalizacji. Generalnie przesunięcie ośrodka koordynacji w szkolnictwie wyższym (Clark 1986) – a tym samym przejęcie inicjatywy w polityce publicznej – oznaczało z założenia instrumentalną rolę uczelni i sektora badawczego. W sensie ekonomicznym władze nie mogły pozwolić na to, aby szkolnictwo wyższe nadal pozostawało całkowicie autonomiczne, czyli funkcjonowało w oderwaniu od realiów i potrzeb świata zewnętrznego. Dotyczy to również polskiej polityki wobec szkolnictwa wyższego, która od 2008 roku przyjęła optykę instrumentalną, co najlepiej definiują założenia reform zmierzające do „powiązania uczelni z sektorem gospodarczym przez realizację badań i kierunków studiów na zamówienie oraz udział przedstawicieli sektora gospodarczego w zarządzaniu uczelnią (w składzie konwentu)" (MNiSW 2008b: 10).

Państwo ze względów historycznych oraz politycznych nie mogło sobie pozwolić na bezpośrednią ingerencję w proces kształcenia, nie miało też twardych danych uzasadniających

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

prowadzenie dialogu ze środowiskiem naukowym o strukturze i jakości kształcenia. Brak możliwości weryfikacji efektów kształcenia (poza nielicznymi kierunkami, po których trzeba zdawać egzamin państwowy, aby pracować w zawodzie) powodował, że dyskusja polityczna o jakości i strukturze kształcenia na polskich uczelniach miała charakter przyczynkowy i odbywała się w próżni. Dlatego rząd nałożył na szkoły wyższe obowiązek monitorowania losów absolwentów. Jego wprowadzanie przebiegało dwustopniowo. Nowelizacja ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2011 roku zobligowała uczelnie do monitorowania losów absolwentów bez definiowania metodologii. Wykorzystanie rozwiązań opartych na modelu brytyjskim (scentralizowana informacja o dochodach) budziło wątpliwości, a nawet sprzeciwy – zarówno środowiska naukowego, jak i instytucji publicznych, ze względu na konieczność ochrony danych osobowych. W rezultacie uczelnie stosowały różne sposoby (z reguły korzystne dla siebie) gromadzenia i prezentacji danych, a jednocześnie nie miały narzędzi, które pozwoliłyby im uzyskiwać pełne dane o absolwentach. Przede wszystkim dlatego, że były to wyłącznie deklaracje byłych studentów, a dodatkowo – deklaracje tych, którzy chcieli je składać, co istotnie obniżało wartość danych i podważało ich wiarygodność. Sam pomysł wywołał ważną dyskusję o tym, czym jest współcześnie sukces edukacyjny w szkolnictwie wyższym. Dopiero nowelizacja ustawy w 2014 roku doprowadziła do tego, że Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego będzie miało dostęp do informacji na temat zarobków absolwentów szkół wyższych, gromadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dane o poziomie zarobków absolwentów będą znane dopiero w 2016 roku i wówczas będzie można oszacować ich rzeczywisty wpływ na postrzeganie edukacji i indywidualne wybory edukacyjne.

Była to pozornie niewielka zmiana, warto jednak zwrócić uwagę na nowe podejście do kwestii kształcenia w szkołach wyższych. W tej perspektywie miarą jakości kształcenia jest wysokość zarobków, jakie uzyskuje absolwent, co stanowi rynkową wartość posiadanej przez niego wiedzy i umiejętności (a także

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

umiejętności ich praktycznego wykorzystania w środowisku pracy). Innymi słowy, reformy wprowadzane od 2008 roku pośrednio upoważniły zewnętrznych interesariuszy (pracodawców) do oceny (wyceny) efektów kształcenia na uczelniach czy na poszczególnych kierunkach i to oni niedługo (w 2016 roku) staną się recenzentami jakości edukacji. Stworzenie możliwości pomiaru wysokości zarobków będzie miało jeszcze jedną ważną konsekwencję – doprowadzi do silnego zróżnicowania szkół wyższych w oparciu o (wąsko definiowane i specyficznie mierzone) efekty kształcenia.

Gwałtownemu rozwojowi szkolnictwa wyższego towarzyszył proces urynkowienia, charakteryzujący się niemal skrajną asymetrią informacji, w której instytucje świadczące usługi edukacyjne (uczelnie) mają przewagę nad osobami nabywającymi te usługi (studentami lub ich rodzicami). Jest to klasyczny przykład niedoskonałości wolnego rynku, uzasadniający zwiększenie ingerencji państwa jako rynkowego regulatora (por. Akerlof 1970).

Przed podjęciem kształcenia uczelnie mogą składać deklaracje co do jego jakości oraz perspektyw, jakie stwarza absolwentom na rynku pracy (dotyczy to również kierunków i trybu kształcenia). Kandydaci na studia nie są jednak w stanie weryfikować prawdziwości tych deklaracji, co stawia ich w niekorzystnej sytuacji. W szczególności dotyczy to kandydatów pochodzących z rodzin niemających tradycji edukacyjnych oraz niedysponujących kapitałem kulturowym umożliwiającym pokonanie asymetrii informacji na rynku edukacji wyższej. Według środowiska akademickiego wprowadzenie obowiązku monitorowania losów absolwentów budziło obawy wynikające z przyjęcia zbyt wąskiej oraz instrumentalnej optyki. Trudno jednak nie zauważyć, że w masowym modelu szkolnictwa wyższego, w którym kształci się 40% populacji, decyzje edukacyjne są motywowane lepszymi perspektywami na rynku pracy. W Polsce tzw. premia za edukację (Kwiek 2014a) należy do najwyższych w Europie, a poziom bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem jest niższy od średniej stopy bezrobocia. Do prowadzenia *evidence based policy* w zakresie edukacji (struktury i jakości) są jednak potrzebne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

dane i wskaźniki, którymi rząd jeszcze nie dysponuje. Gdy uzyska rzetelne informacje o zatrudnialności oraz wysokości zarobków, będzie mógł realizować bardziej aktywną politykę i wpływać na decyzje uczelni w zakresie naboru i jakości kształcenia na poszczególnych kierunkach.

Drugim filarem reform Kudryckiej była próba wprowadzenia mechanizmów instytucjonalnych i finansowych, które miały doprowadzić do decentralizacji i dywersyfikacji szkolnictwa wyższego. Wpisywało się to w globalny trend przemian w szkolnictwie wyższym, obecny w krajach Europy Zachodniej od lat 80. XX wieku (por. Jabłecka 1998, 2002; Pachociński 2004). Wzrostowi roli państwa w polityce wobec szkolnictwa wyższego towarzyszyła zmiana modelu prowadzonej polityki – w miejsce biurokratycznych mechanizmów państwa opiekuńczego pojawił się model polityki ewaluacyjnej (Antonowicz 2005), oparty na pośrednim – politycznie mniej inwazyjnym – ale bardziej skutecznym zdalnym sterowaniu. Zdalne sterowanie odbywa się poprzez ciała pomostowe, buforowe, pośrednie (por. Jabłecka 2009), które wykonują zadania zlecone przez ministerstwo, dysponując środkami publicznymi. W wymiarze organizacyjnym są to QUANGOS (*Quasi Autonomous Non-Governmental Organisations*) (Greve et al. 1999) – autonomiczne agencje, rozliczane jednak przez ministerstwo z realizacji powierzonych im zadań. W Polsce przykładem takiego ciała buforowego czy pomostowego był rządowy Komitet Badań Naukowych (KBN), który funkcjonował w latach 1991–2004 i zajmował się rozdzielaniem środków publicznych przeznaczonych na badania naukowe. Julita Jabłecka (2009) traktuje go jako ciało pomostowe, choć formalnie był naczelnym organem administracji państwowej (przewodniczący KBN miał status ministra – członka rządu). Trudność z oceną KBN wynika z tego, że jego formalny państwowy status nijak miał się do praktyki funkcjonowania, która w duchu oddolnego ruchu demokratyzującego polską naukę oddała go w gestię środowiska naukowego (skład KBN pochodził z wyborów).

Bezpośrednią przyczyną oddzielenia spraw szkolnictwa wyższego od spraw nauki była ustawa budżetowa, która klasyfi-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

kuje w odmiennych działach wydatki na naukę (część 28) oraz na szkolnictwo wyższe (część 38). Z tego powodu, o ile szkolnictwo wyższe było nadzorowane przez odpowiedni departament MEN, o tyle polityka naukowa i naukowo-techniczna należała do Komitetu Badań Naukowych, który formalnie był naczelnym organem administracji rządowej do spraw polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa, działającym na podstawie *Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o Komitecie Badań Naukowych* (DzU 2001, nr 33, poz. 389). Do głównych zadań KBN należało rozdzielanie funduszy publicznych na badania naukowe – w formie dotacji statutowej, na rozwój infrastruktury naukowej oraz poprzez system grantowy, który w latach 1991–2004 stanowił około 30% wszystkich środków przyznawanych na badania naukowe. Wyodrębnienie tych dwóch sfer ma swe źródło w latach 50. XX wieku, gdy władze komunistyczne usiłowały osłabić autorytet instytucji akademickich, oddzielając proces kształcenia studentów od badań naukowych, które miały być prowadzone przede wszystkim w instytutach Polskiej Akademii Nauk. To politycznie motywowane rozdzielenie na trwałe wpisało się w instytucjonalny krajobraz polskiej nauki i szkolnictwa wyższego, mimo że na mocy *Ustawy z dnia 8 października 2004 roku o zasadach finansowania nauki* kompetencje KBN zostały przekazane ministrowi nauki i informatyzacji, przy którym powstała Rada Nauki. Rada Nauki była formalnie ciałem doradczym, choć w rzeczywistości pełniła funkcje kluczowe dla funkcjonowania systemu nauki w dziedzinie oceny jednostek naukowych oraz przyznawania grantów. Koncentracja całej władzy w rękach jednego ministra stała w sprzeczności z trendami transnarodowymi. Było to uwarunkowane politycznie, co wyjaśnia *Sprawozdanie Rady Nauki przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego*: „Partia Prawo i Sprawiedliwość zrealizowała swą przedwyborczą zapowiedź i 31 października 2005 roku w jednym ministerstwie połączono edukację w pełnym zakresie z nauką". Jednak – co można przeczytać w kolejnym akapicie – „Pół roku później, po decyzji o utworzeniu rządu koalicyjnego, niedawno utworzone Ministerstwo Edukacji i Nauki podzielono na Ministerstwo Edukacji

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Narodowej oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego". Ostatecznie po wielu organizacyjnych perturbacjach Rada Nauki została ulokowana przy ministrze nauki i szkolnictwa wyższego i odgrywała istotną rolę w ocenie jednostek naukowych.

Rosnąca złożoność szkolnictwa wyższego, a także organizacji oraz finansowania badań naukowych w wielu krajach Europy Zachodniej powodowała trudności w bezpośrednim i biurokratycznym zarządzaniu nauką i szkolnictwem wyższym. Pierwsze symptomy nieskuteczności polityki resortowej uwidoczniły się w szkolnictwie wyższym, którego dynamiczny i żywiołowy rozwój wykraczał poza urzędniczą kontrolę władz resortu, co było przedmiotem ostrej krytyki (NIK 2000). W odpowiedzi na nią została powołana niezależna agencja – Państwowa Komisja Akredytacyjna (obecnie Polska Komisja Akredytacyjna – PKA), działająca na rzecz doskonalenia jakości kształcenia poprzez dokonywanie oceny spełniania warunków do prowadzenia kształcenia oraz oceny jego jakości na studiach I, II i III stopnia oraz studiach podyplomowych, a także do ewaluacji działalności podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni.

W 2007 roku boom edukacyjny przechodził w fazę osłabienia z powodów demograficznych (Antonowicz, Gorlewski 2011a), czemu towarzyszył jednak stopniowy wzrost nakładów na badania naukowe, a zwłaszcza znaczący (MNiSW 2013) napływ środków z funduszy strukturalnych UE, które w formie programów (Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko oraz Program Operacyjny Kapitał Ludzki) miały wesprzeć polskie uczelnie oraz sektor badawczy. System polskiej nauki i szkolnictwa wyższego opierał się (po likwidacji KBN) na resorcie nauki, w którym skupiała się niemal cała władza oraz aparat biurokratyczny administrujący sprawami badań naukowych i edukacji wyższej. Była to struktura typowa dla państwa opiekuńczego, którego aparat biurokratyczny bezpośrednio nadzorował funkcjonowanie sektora publicznego, łącząc funkcję sterującą z funkcją implementacyjną. Struktura ta sprawdzała się w tradycyjnym elitarnym modelu szkolnictwa wyższego, który był w dwójnasób

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

zamknięty: w obrębie państw narodowych oraz w obrębie sektora publicznego.

Proces urynkowienia badań naukowych w Polsce zachodzi bardzo wolno, o czym świadczy struktura nakładów przeznaczanych na tę sferę. Jednakże stopniowe zwiększanie poziomu publicznego finansowania badań naukowych, a przede wszystkim różnorodność strumieni finansowania spowodowały, że konieczne stało się zbudowanie nowego porządku instytucjonalnego w obszarze badań naukowych, który stworzyłby nowoczesny i wiarygodny system finansowania badań naukowych w formie projektów badawczych (grantów). Pozwoliłoby to nie tylko efektywnie wykorzystać fundusze strukturalne UE, ale także byłoby narzędziem prowadzenia polityki naukowej. Agencje wykonawcze zajmujące się finansowaniem badań naukowych funkcjonowały w większości krajów europejskich, wpisując się w znacznie szerszy trend przemian sektora publicznego, który zakładał wyraźne oddzielenie funkcji sterującej (politycznej) od funkcji wdrożeniowej. Ten kierunek obrał również polski rząd, który w *Ustawie o zasadach finansowania nauki* (DzU, nr 96, poz. 615) – a równolegle w osobnych aktach legislacyjnych – powołał dwie niezależne agencje wykonawcze zajmujące się finansowaniem badań podstawowych: Narodowe Centrum Nauki (NCN) – finansowanie strategicznych programów badań naukowych, oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) – finansowanie prac rozwojowych. Obie agencje zostały utworzone i funkcjonują na podstawie dwóch odrębnych aktów prawnych: *Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o Narodowym Centrum Nauki* oraz *Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju*.

Wprawdzie obie agencje miały realizować podobne zadania z zakresu finansowania nauki (lecz w odniesieniu do innego typu badań), ale ich struktura zarządcza oraz mechanizmy politycznej rozliczalności istotnie się różnią. Dyrektora NCN mianuje minister nauki i szkolnictwa wyższego na wniosek Rady NCN, ale zasady konkursu i sposób wyłaniania komisji konkursowej ustala minister. Dyrektor NCN pełni funkcję zarządczą (mena-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

dżerską), ale *de facto* politykę NCN kształtuje Rada NCN, której szerokie kompetencje określa art. 18 ustawy o NCN. Członków Rady powołuje minister spośród kandydatów przedstawionych przez środowisko naukowe (jednostki mające kategorię A) Zespołowi Identyfikacyjnemu Członków Rady (powoływanemu przez ministra na okres czterech lat). Zespół z kolei przedstawia ministrowi co najmniej 24 kandydatów, spośród których mianuje on 24-osobową Radę NCN. Minister ma prawo powołać lub odmówić powołania przedstawionych mu kandydatów; w tym drugim przypadku Zespół Identyfikacyjny Członków Rady jest zobowiązany do zgłoszenia kolejnych kandydatur.

Zupełnie inny model został przyjęty w przypadku NCBiR. Dyrektor NCBiR jest powoływany przez ministra w drodze konkursu. Przedstawia on ministrowi roczne sprawozdania, do których jest dołączona opinia Rady. Rada NCBiR odgrywa znacznie mniejszą rolę niż Rada NCN, w minimalnym zakresie ma bowiem charakter nadzorczy (wyraża jedynie zgodę na rozporządzanie majątkiem powyżej wartości określonej w statucie), a znacznie bardziej – opiniujący i doradczy. Rozdział 3 ustawy (art. 27–34) wprost przyznaje kompetencje nadzorcze ministrowi, marginalizując rolę Rady NCBiR.

Funkcjonowanie obu agencji wpisuje się zarówno w politykę zdalnego sterowania, jak i w zasadę oddzielenia funkcji sterującej od funkcji implementacyjnej. Tworzenie obu agencji było przedmiotem ścierania się interesów władzy politycznej oraz środowiska naukowego, które rządziło w okresie funkcjonowania KBN. Widoczne jest to zwłaszcza w przypadku NCN, które pełniło funkcję dawnego KBN, choć „nowe" otwarcie symbolicznie zaznaczono, lokując siedzibę NCN w Krakowie. NCN to agencja współrządzona przez środowisko naukowe, a odpowiedzialność za jej funkcjonowanie jest rozproszona. Dyrektor NCN odpowiada przed Radą NCN (ciałem złożonym z przedstawicieli środowiska), a następnie przed ministrem. NCN – z powodu uznania organizacji konkursów grantowych za element środowiskowej samorządności (Jabłecka 2009) – ma większy zakres autonomii, politykę agencji wyznacza bowiem Rada NCN, a dyrektor NCN

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

jest wyłącznie zarządcą. Oznacza to, że wpływ ministra na funkcjonowanie NCN jest ograniczony i tonowany przez Radę NCN, tworzoną przez przedstawicieli środowiska naukowego.

Przedstawiciele środowiska naukowego mają znacznie mniejszy wpływ na kierowanie NCBiR, w którym centralną rolę odgrywa dyrektor odpowiedzialny przed ministrem, który sprawuje bezpośredni nadzór nad agencją. Rada NCBiR, składająca się z przedstawicieli głównych interesariuszy: świata nauki (10 osób), sektora przedsiębiorstw (10 osób) oraz ministerstw (10 osób), ma dość ograniczony zakres kompetencji, dlatego w przypadku NCBiR można mówić o bezpośredniej odpowiedzialności dyrektora przed ministrem.

Obie agencje wykonawcze wraz z PKA tworzą najważniejsze instytucje w polityce publicznej wobec nauki i szkolnictwa wyższego. Kierownictwo resortu deleguje część posiadanych kompetencji oraz środków, aby agencje te mogły realizować powierzone im zadania. W ten sposób może pośrednio wyznaczać kierunki polityki w zakresie badań naukowych, a także – w znacznie mniejszym stopniu – w obszarze kształcenia. Utworzenie agencji rządowych zajmujących się finansowaniem badań naukowych, a tym samym wprowadzenie ewaluacyjnego modelu polityki naukowej było częścią szerszego nurtu przemian w europejskim szkolnictwie wyższym. Zgodnie z tym, co napisał Meyer (Meyer et al. 1997), ewaluacyjny model polityki publicznej oraz towarzyszące mu rozwiązania instytucjonalne zostały stosunkowo łatwo zaadaptowane w obszarach słabo zinstytucjonalizowanych. W tym przypadku chodzi o obszar badań stosowanych oraz prac rozwojowych, który nigdy nie był częścią świata nauki, choć na jego funkcjonowanie ogromny wpływ wywierała tradycja akademicka. Z tego powodu ani bezpośrednia odpowiedzialność dyrektora NCBiR przed ministrem, ani symboliczne włączenie zewnętrznych interesariuszy do Rady NCBiR nie wywołało środowiskowych protestów. Ten proces zachodził zupełnie inaczej w obszarze badań podstawowych, w którym finansowanie było silnie zinstytucjonalizowane i postrzegane jako zadanie wewnątrzśrodowiskowe, realizowane w przeszłości przez Komitet

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Badań Naukowych (1991–2004). Innymi słowy, tam, gdzie istniały dobrze utrwalone wzory, wpływ globalnych trendów został ograniczony przez lokalną tradycję akademicką.

Utworzenie agencji wykonawczych było też sposobem na wzmocnienie oraz instytucjonalizację konkursowych mechanizmów finansowania badań naukowych, które odzwierciedlały rynkowego ducha neoliberalnych reform. Podobnie jak w czasach KBN, kierunek reform minister Kudryckiej zmierzał do stałego ograniczania finansowania podmiotowego (dotacji na badania statutowe). W jego miejsce wprowadzano finansowanie przedmiotowe (projektowe), które charakteryzuje się dużą niestabilnością i o które trzeba się ubiegać w formule konkursowej. W dłuższej perspektywie miało ono stać się głównym źródłem finansowania badań naukowych oraz prac wdrożeniowych w Polsce.

Utworzenie dwóch agencji wykonawczych finansujących badania naukowe w formie projektowej mogło poprawić jakość dystrybucji funduszy publicznych na badania naukowe, ale nie było w stanie zwiększyć ich poziomu ani też struktury. Problemem polskiej nauki (której rdzeniem są uczelnie) były i są przede wszystkim niskie nakłady na badania naukowe i rozwój (wskaźnik GERD), które w 2007 roku wynosiły 0,57% PKB – przy średniej w krajach UE 1,26% PKB. W kontekście relacji uczelnie – środowisko zewnętrzne istotny element stanowi też struktura wydatków na badania naukowe, która w Polsce jest dokładnie odwrotna niż struktura w krajach UE. W Polsce finansowanie B + R z budżetu państwa wynosiło 57,5%, a finansowanie przy pomocy podmiotów gospodarczych – 25,1%, podczas gdy w krajach OECD odpowiednio 30% i 62,1% ogółu nakładów (GUS 2008 na podstawie OECD 2005). Uwidacznia to problem współpracy instytucji naukowych (zwłaszcza uczelni) z sektorem przedsiębiorstw. Na taki stan rzeczy składa się kilka przyczyn, przede wszystkim etatyzm sięgający okresu II RP, zapóźnienia w rozwoju ekonomicznym oraz struktura gospodarki, jej industrialny model, w którym motorem napędowym była dobrze wykwalifikowana, tania siła robocza. Struktura polskiej gospodarki

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

charakteryzuje się występowaniem stosunkowo dużej liczby małych i średnich przedsiębiorstw, które w najmniejszym stopniu inwestują w badania naukowe.

Neoliberalna fala reform zmierzała do przekazania inicjatywy w polityce wobec szkolnictwa wyższego rządowi, tak aby to rząd, a nie przedstawiciele środowiska, miał decydujący wpływ na wyznaczanie kierunku przemian, a co za tym idzie – aby uczelnie, bardziej niż dotychczas, odpowiadały przed państwem, w mniejszym zaś stopniu przed środowiskiem naukowym. Opinia ta nie jest powszechna w polskim środowisku naukowym, ale sporadycznie pojawiała się w debacie publicznej za sprawą Jerzego Thieme (2009) czy Macieja Żylicza (2009: 3). Ten drugi wprost sformułował swoje supozycje: „kluczem słabości europejskich uniwersytetów jest być może brak powiązania przywilejów wynikających z autonomii z egzekwowaniem powinności wobec społeczeństwa i państwa".

Stopniowa instrumentalizacja szkolnictwa wyższego była integralnym elementem reform zwiększających polityczną odpowiedzialność organizacji sektora publicznego, do którego uczelnie (pośrednio) zostały włączone. Umiejętność pozyskiwania środków zewnętrznych stała się ważnym kryterium oceny uczelni oraz uczonych (Brechelmacher et al. 2015). Analizując zmiany w szerszym kontekście, trzeba zauważyć, że niepisany pakt społeczny między państwem a szkołami wyższymi został jednostronnie zerwany, a państwo przestało być gwarantem podmiotowego finansowania w wysokości gwarantującej uczelniom stabilne funkcjonowanie (Kwiek 2005; Gornitzka et al. 2007). Konsekwencją tego były neoliberalne reformy szkolnictwa wyższego w krajach Europy Zachodniej, zmierzające do aktywizacji uczelni w zakresie poszukiwania środków finansowych na badania naukowe, a więc do większego sprzężenia badań prowadzonych na uczelniach z potrzebami gospodarki. Egzemplifikacją tych działań jest polityka UE, która znacząco zwiększyła strumień finansowania na badania i innowacje łączące uczelnie oraz przedsiębiorców. Taka polityka finansowania badań i innowacji wynika z założenia, że postindustrialny model gospodarki będzie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

się opierał na badaniach naukowych i wzroście znaczenia wiedzy teoretycznej, której głównym wytwórcą są m.in. szkoły wyższe.

Polityczna rewolucja w myśleniu o uczelniach i roli, jaką odgrywają w gospodarce, nastąpiła w latach 80. jako konsekwencja głębokich przemian strukturalnych w gospodarce (por. Burton-Jones 1999). Budowanie gospodarki opartej na wiedzy wymagało większego zaangażowania uczelni we współpracę z przedsiębiorstwami, wyjścia poza utarte schematy badań poszatkowanych dyscyplinami, co umożliwiłoby komercjalizację wiedzy. Na tę rewolucję miała wpływ – omawiana w pierwszym rozdziale – transformacja wiedzy (Gibbons et al. 1994; Nowotny et al. 2001) i przejście od wiedzy *mode 1* do wiedzy *mode 2*. W tym samym czasie obserwowano rozwój prywatnych ośrodków badawczych zajmujących się wytwarzaniem wiedzy teoretycznej, które – w przeciwieństwie do uczelni – nie były tak mocno osadzone w tradycyjnej wydziałowej strukturze, implikującej tworzenie poszatkowanej na dyscypliny wiedzy naukowej. Jak zauważył Peter Spink (2001), uniwersytety utraciły monopol na tworzenie wiedzy, a wokół nich powstaje szereg dynamicznych i konkurencyjnych podmiotów gotowych je zastąpić.

Zmieniały się też uczelnie publiczne. Na ich obrzeżach zaczęły powstawać spółki *spin-off* i *spin-out* zajmujące się transferem oraz komercjalizacją wiedzy. Największe wyzwanie stanowiła zmiana akademickiej mentalności (por. Zomer 2011). Dlatego instytutom badawczym – pozostającym poza silnie zinstytucjonalizowaną tradycją akademicką – było znacznie łatwiej znaleźć wspólny język z przedsiębiorstwami aniżeli uczelniom, zwłaszcza uniwersytetom, których nowoczesna koncepcja zakładała niezależność (wręcz bezpieczną izolację) od świata biznesu, wpisaną w uniwersytecką autonomię. Bezpośrednią konsekwencją polityki zbliżenia uczelni do sektora przedsiębiorstw było odejście od tradycyjnie rozumianej autonomii, która gwarantowała szkołom wyższym niezależność od świata zewnętrznego, zwłaszcza w kontekście finansowania. Był to zarazem zmierzch głęboko zakorzenionego w świadomości uczonych symbolicznego obrazu uniwersytetu jako „wieży z kości słoniowej".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Polskie uczelnie, zwłaszcza uniwersytety, tradycyjnie cieszyły się szeroką autonomią i niezbyt często współpracowały z podmiotami sektora zewnętrznego, a transfer wiedzy należał do słabych stron polskiego szkolnictwa wyższego, na co szczególną uwagę zwracają autorzy raportów organizacji międzynarodowych – Banku Światowego i OECD (World Bank/EIB 2004; Fulton et al. 2007). Najbardziej wymiernym wskaźnikiem braku współpracy jest wysokość prywatnych nakładów na badania naukowe (Wilkin 2013). Z tego powodu współdziałanie polskich uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym stało się jednym z priorytetów rządowych, który został zapisany w dokumencie zawierającym *Projekt założeń reformy systemu nauki i szkolnictwa wyższego* (MNiSW 2008b).

Problem braku współpracy między polskim szkolnictwem wyższym a sektorem przedsiębiorstw jest jednak złożony i wieloaspektowy – przyczyny tego stanu rzeczy leżą po obu stronach. Najważniejszym powodem było długotrwałe niedofinansowanie polskich uczelni, zwłaszcza ich badań naukowych, w okresie Polski Ludowej. Jednym z celów ówczesnej władzy było osłabienie uczelni poprzez pozbawienie ich funkcji badawczych, które skupiano w lepiej kontrolowanych przez państwo placówkach Polskiej Akademii Nauk oraz w jednostkach badawczo-rozwojowych. Poziom finansowania badań naukowych (zwłaszcza na uczelniach) nie poprawił się mimo zmiany systemu politycznego oraz przemian gospodarczych (Jabłecka 2009). W przeciwieństwie do ośrodków kształcenia otrzymujących potężny zastrzyk prywatnych nakładów w postaci opłat za studia niestacjonarne, uczelnie państwowe nie miały alternatywnych (prywatnych) źródeł pozyskiwania funduszy, które pozwoliłyby im rekompensować niski poziom publicznych nakładów. Na dodatek w początkowym okresie polskiej transformacji większość dużych państwowych zakładów przemysłowych miała ogromne problemy z funkcjonowaniem w warunkach gospodarki rynkowej – wiele z nich zbankrutowało z powodu swej nierentowności. W ich miejsce powstały nowe, małe i średnie przedsiębiorstwa, które jednak nie dysponowały wystarczającym kapitałem, aby in-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

westować w sektor badań naukowych. W rezultacie badania na polskich uczelniach, w szczególności na uniwersytetach, zostały niemal całkowicie zmarginalizowane ze względów finansowych i infrastrukturalnych.

Z drugiej strony, środowisko naukowe (zwłaszcza na uniwersytetach) w okresie Polski Ludowej miało nieufny stosunek do współpracy z otoczeniem zewnętrznym, paradoksalnie bowiem władze partyjno-państwowe silnie naciskały na realizację hasła „Nauka w służbie narodu", co naturalnie budziło pewien mentalny opór głównie na uniwersytetach. Spadek, a w obszarach nauki szczególnie dotkniętych umasowieniem kształcenia – niemal całkowity zanik aktywności badawczej spowodował, że współpraca między uczelniami a sektorem przedsiębiorstw była bardzo ograniczona. Badania prowadzone przez Kwieka (2012a) wskazują, że nastąpił „proces deinstytucjonalizacji badawczej" misji uczelni, którego rozwój tłumaczy teoria zależności od zasobów (ang. *resource dependency theory*). Przedstawiony w *Projekcie założeń reformy* (MNiSW 2008b) postulat włączenia uczelni do współpracy z otoczeniem zewnętrznym był *de facto* sygnałem rozpoczęcia aktywnej polityki rządowej zmierzającej do większego ukierunkowania badań na potrzeby gospodarki, a tym samym uznania tych potrzeb za nadrzędne wobec uczelni. Nowelizacja ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2011 roku (art. 86c) nakładała na uczelnie publiczne i niepubliczne obowiązek uchwalenia regulaminów zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej, a także opracowania zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Zmiany te obejmowały również (art. 86a) konieczność utworzenia przez uczelnie spółek celowych, których głównym zadaniem miało być obejmowanie udziałów spółek kapitałowych lub tworzenie spółek kapitałowych. W kolejnej nowelizacji ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* (2014), uwłaszczającej naukowców (Kurzydłowski 2014), wprowadzono dodatkowe ułatwienia, które stwarzają naukowcom większe możliwości czerpania zysków z komercjalizacji wyników badań. Zgodnie z prawem obie strony (badacz i uczelnia) mają trzy lata na ustalenie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

warunków komercjalizacji (kto ma prawa do własności, na jakich warunkach, jak dalej pracować nad wynalazkiem), a jeśli uczelnia nie zgłosi zainteresowania odkryciem, prawa do komercjalizacji mogą przejść na pracownika naukowego. W przypadku braku porozumienia między pracownikiem a uczelnią podział zysków jest regulowany zgodnie z ustawą.

Twórcy reform rozpoczętych w 2008 roku przywiązywali ogromną wagę do zwiększenia współpracy między uczelniami a sektorem przedsiębiorstw. Przemiany w tym obszarze, który jest pochodną instrumentalizacji, wymagają nie tylko wyraźnego zdefiniowania celów na poziomie polityki publicznej oraz implementacji przepisów na uczelniach, ale przede wszystkim istotnej zmiany w mentalności, w kulturze pracy naukowej. Tradycyjnie uczelnie były miejscami poszukiwania prawdy, prowadzenia badań wynikających z potrzeby poznania świata i uczynienia go lepszym (np. Merton 2002), ale na skutek przeobrażeń w strukturze gospodarki zwiększyła się presja na to, aby kierunki badań wyznaczał popyt na ich wyniki (Strandburg 2005). Postrzeganie uczelni jako organizacji produkujących wiedzę na potrzeby gospodarki opartej na wiedzy oznaczało zmianę politycznej optyki. Mimo że instrumentalne traktowanie uczelni nie uderzało bezpośrednio w jej autonomię, to jednak włączało przedsiębiorców do polityki wobec szkolnictwa wyższego, ponieważ – pośrednio – to ich potrzeby i oczekiwania uznawano za nadrzędne. Jest to szczególnie istotna zmiana w kontekście uniwersytetów – tradycyjnie ukierunkowanych na prowadzenie badań podstawowych oraz dydaktyki, których autonomiczne funkcjonowanie gwarantowało państwo poprzez stabilne podmiotowe finansowanie. Oznaczało to, że uniwersytety jako instytucje akademickie traciły swój wyjątkowy status, a stawały się tylko elementami systemu szkolnictwa wyższego, szkolnictwo wyższe zaś – częścią sektora publicznego, która realizuje zadania wyznaczone przez władzę publiczną.

Globalizacja szkolnictwa wyższego i rosnąca transnarodowa rywalizacja o kluczowe zasoby studentów, największe talenty, ale również o kontrakty eksperckie i badawcze zaczęły wymuszać

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

konieczność restrukturyzacji szkolnictwa wyższego tak, aby przy zachowaniu masowego charakteru kształcenia zbudować mechanizmy wyłaniania elitarnych instytucji akademickich, określanych mianem uczelni flagowych. Proces ten nabrał dynamiki w związku z powstaniem globalnych rankingów uczelni, które stworzyły i „wzmocniły istnienie globalnego rynku szkolnictwa wyższego" (Marginson, van der Wende 2007: 306), na którym zarówno systemy szkolnictwa wyższego, jak i poszczególne instytucje są systematycznie porównywane. Jak zauważył Philip Altbach (2006a), idea rywalizacji między systemami szkolnictwa wyższego i uczelniami stała się nowym paradygmatem we współczesnej polityce publicznej, implikującym konieczność budowania *world class universities* (Salmi 2009). Te stały się swoistym oknem wystawowym szkolnictwa wyższego w poszczególnych krajach. Ted Tapper i David Palfreyman (2010) wskazali, że odpowiedzią na rosnącą popularność (oraz rolę) rankingów są próby „stworzenia uczelni flagowych", czyli wybranie i wzmocnienie tych uczelni, które będą w stanie rywalizować na arenie globalnej, przyciągać największe talenty i budować zasoby pozwalające na pozyskiwanie środków na badania w europejskiej przestrzeni badawczej.

Reformy zostały ujęte w dwa pakiety. Pierwszy z nich, „Budujemy na wiedzy. Reforma nauki dla rozwoju Polski" (MNiSW 2008a), składał się z pięciu ustaw: *o zasadach finansowania nauki*, *o Narodowym Centrum Nauki*, *o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju*, *o Polskiej Akademii Nauk* oraz *o instytutach badawczych*. Drugi projekt, „Partnerstwo dla wiedzy. Reforma szkolnictwa wyższego w Polsce" (MNiSW 2009a), tworzyły ustawy: *Prawo o szkolnictwie wyższym* oraz *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki*. W obu pakietach, podobnie jak w poprzedzającym je dokumencie *Projekt założeń reformy systemu nauki i szkolnictwa wyższego* (MNiSW 2008b), pojawiły się liczne bezpośrednie odwołania do międzynarodowych rankingów, w których tylko dwa polskie uniwersytety są regularnie klasyfikowane, a i tak zajmują odległe miejsca. Niska pozycja polskich uczelni stała się problemem politycznym, który rząd postanowił rozwiązać, wyodrębniając

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

uczelnie flagowe. Postulat utworzenia uczelni (bądź mniejszych jednostek) elitarnych nie był zresztą oryginalny, takie inicjatywy pojawiały się bowiem od połowy lat 90. w Chinach, we Francji, w Niemczech, Japonii, Korei Południowej, na Taiwanie, a także w wielu stanach USA (por. Salmi 2009). Restrukturyzacja szkolnictwa wyższego nie wszędzie dotyczyła wyboru instytucji akademickich, czasami – wchodzących w ich skład mniejszych jednostek (wydziałów, centrów badawczych), ale proces wyodrębniania ośrodków elitarnych był mocno zaawansowany (Tapper, Palfreyman 2010). Dla Polski, ze względu na wspólną tradycję akademicką, niezwykle ważne były doświadczenia Niemiec (Kehm, Pasternack 2009), gdzie w 2004 roku podjęto „inicjatywę doskonałości" (*the excellence initiative*), choć ze względu na geograficzną i kulturową bliskość z uwagą przyglądano się też przemianom w mniejszych krajach, takich jak Szwecja, Norwegia czy Finlandia (Maassen, Gornitzka 2012). W krajach nordyckich nie wyłaniano jednak uczelni flagowych, ponieważ uczelnie w stolicach od dekad pełniły taką funkcję i przeprowadzanie dodatkowej selekcji było zbędne.

Ogólnie rzecz biorąc, restrukturyzacja masowego szkolnictwa wyższego mająca na celu wyłonienie elitarnych ośrodków była trendem szeroko rozpowszechnionym na świecie (Altbach, Balán 2007; Palfreyman, Tapper 2009), który z pewnym opóźnieniem dotarł również do Polski. *W Projekcie założeń reformy* (MNiSW 2008b: 10) po raz pierwszy w oficjalnych dokumentach pojawił się pomysł „wykreowania najlepszych i najnowocześniej zarządzanych uczelni flagowych". Koncepcja ta wywołała wiele kontrowersji w środowisku naukowym, z reguły przeciwnym jakimkolwiek próbom politycznej czy też administracyjnej ingerencji w świat szkolnictwa wyższego. Zastrzeżenia budziła również niejasność docelowego modelu (liczba uczelni flagowych), niejasne kryteria doboru tych ośrodków, a przede wszystkim obawa, że stworzenie kilku uczelni flagowych spowoduje większą koncentrację nakładów publicznych na szkolnictwo wyższe oraz badania naukowe, a w konsekwencji – przy niezmienionym poziomie finansowania – zmniejszenie środków dla pozostałych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

uczelni. Jednocześnie wielu badaczy i osób niezwykle wpływowych w polskiej nauce, takich jak Maciej Żylicz (2009), prezes Fundacji na rzecz Nauki Polskiej, wskazywało, że stan publicznego finansowania nauki „daleki jest od tego, aby móc nazwać go konkurencyjnym", co stanowi jeden z zasadniczych powodów nie tylko słabej pozycji polskich uczelni w światowych rankingach, ale przede wszystkim braku perspektyw dla wybitnych uczonych i zespołów badawczych. Podobną opinię – tyle że o europejskich uniwersytetach – sformułowali kilka lat wcześniej Richard Lambert i Nick Butler (2006), zarzucając im niekonkurencyjność, wręcz przeciętność (ang. *mediocrity*).

Polityka restrukturyzacji szkolnictwa wyższego ukierunkowana na wyłonienie elitarnych instytucji została zapoczątkowana w drugiej połowie lat 90. XX wieku. Sposób jej implementacji znacząco się różnił w poszczególnych krajach – w zależności od tradycji akademickich, wielkości i zasobności danego kraju czy też aktualnej sytuacji politycznej (Tapper, Palfreyman 2010). Wspólną cechą wszystkich tych krajów jest jednak aktywna rola władz publicznych, które inicjują politykę doboru elitarnych instytucji, wykorzystując specjalne strumienie finansowania. W wielu krajach, w tym w Polsce, jest to forma ewaluacyjnego modelu polityki wobec szkolnictwa wyższego, do wyłaniania Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących (KNOW) służy bowiem procedura otwartych konkursów, a ich finansowanie zależy od osiągnięć badawczych. Wprowadzenie KNOW-ów było pewnego rodzaju kompromisem między nieakceptowaną przez polskie środowisko akademickie ideą uczelni flagowych a globalną presją wyłaniania doskonałości w nauce i szkolnictwie wyższym (ang. *excellence*). Koncepcja restrukturyzacji szkolnictwa wyższego na gruncie polskim stopniowo ewoluowała od idei wyodrębniania uczelni flagowych do wyłaniania wydziałów (lub konsorcjów wydziałowych). Jest to pomysł zaczerpnięty z Niemiec, gdzie – w ramach tzw. *excellence initiative* – są wyłaniane nie uczelnie, ale mniejsze jednostki (Kehm, Pasternack 2009). W Niemczech, podobnie jak później w Polsce, pomysł wyselekcjonowania centrów doskonałości wzbudził wiele emo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

cji, ponieważ w obu krajach szkolnictwo wyższe opiera się na głęboko zakorzenionej idei egalitarności uczelni, na ich równym statusie, co dotyczy zwłaszcza uniwersytetów określanych metaforycznie jako równe, choć różne (ang. *equal but different*) (Neave 1996). W Polsce wybrane najlepsze ośrodki w poszczególnych obszarach wiedzy miały otrzymać status KNOW i uzyskać dodatkowe finansowanie nawet w wysokości 10 mln zł rocznie (przez 5 lat). Środki te miałyby być przeznaczone na wzmocnienie potencjału naukowego, przyciągnięcie najlepszych uczonych i tworzenie zespołów badawczych, które byłyby liderami w poszczególnych dziedzinach wiedzy. Koncepcja KNOW-ów realizowała trzy istotne zadania polityki publicznej wobec szkolnictwa wyższego i nauki: (a) wprowadzała komponent konkurencji; (b) umożliwiała restrukturyzację szkolnictwa wyższego, czyli wyodrębnienie instytucji elitarnych w ramach systemu masowego; (c) konsolidowała silnie rozdrobniony system poprzez przyznanie statusu KNOW konsorcjom składających się z dwóch jednostek. Miało to służyć lepszemu dostosowaniu struktury szkolnictwa wyższego do wymogów funkcjonowania w transnarodowym świecie nauki. Uznano bowiem, że w transnarodowym obszarze szkolnictwa wyższego konieczne jest wzmocnienie najlepszych ośrodków, po to by stały się konkurencyjne na arenie międzynarodowej w rywalizacji o zasoby ludzkie, infrastrukturalne oraz finansowe. Wybór KNOW-ów miał być pierwszym etapem procesu, który w dłuższej perspektywie czasowej miał spowodować zmianę struktury i sposobu finansowania polskiego szkolnictwa wyższego, prowadzącą do wyłonienia uczelni flagowych. Konkursowe wyłanianie KNOW-ów rozpoczęto w 2012 roku.

Proces wyłaniania KNOW-ów był jednocześnie częścią szerszej polityki różnicowania szkolnictwa wyższego, której pierwsze próby podjął KBN w 1997 roku, wprowadzając parametryczną ocenę jednostek naukowych. Problem jednak polegał na tym, że – jak to ujął Żylicz (2009: 8):

> permanentne niedofinansowanie nauki (na badania z budżetu kraju wydajemy 17 euro rocznie na mieszkańca Polski, dla po-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

równania we Francji jest to 260 euro rocznie na mieszkańca) skutecznie osłabiało ten kierunek działania. Jeśli nawet ocena parametryczna wskazywała istotne różnice między jakością badań prowadzonych w różnych jednostkach, to i tak kolejni ministrowie odgórnie narzucali warunki brzegowe, zgodnie z którymi dotacja statutowa dla danej jednostki nie mogła różnić się o np. +/–5% w stosunku do dotacji z poprzedniego roku.

Reformy rozpoczęte w 2008 roku stopniowo miały rozwiązać ten problem, czerpiąc z doświadczeń KBN oraz Rady Nauki. Pierwszym krokiem było wyodrębnienie organów tworzących rdzeń polskiej nauki, wspomnianych już NCN i NCBiR. Jednocześnie powołano Komitet Polityki Naukowej (KPN), odpowiedzialny za sprawy strategiczne, oraz Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych (KEJN), odpowiedzialny za dokonanie kompleksowej oceny działalności jednostek naukowych (wydziałów uczelnianych, instytutów badawczych oraz instytutów PAN) i przyznanie im kategorii w zależności od jakości prowadzonych badań, która następnie będzie miała przełożenie na wysokość dotacji statutowej. O ile KPN formalnie i realnie jest tylko organem doradczym, o tyle KEJN (mimo formalnego opiniodawczo-doradczego charakteru) w praktyce odpowiada za ustalenie kryteriów i zasad kompleksowej oceny działalności jednostek naukowych, a także nadzorowanie całego procesu jego realizacji.

KEJN jest organem umożliwiającym resortowi prowadzenie polityki z dystansu dzięki hybrydowemu umocowaniu polityczno-środowiskowemu. W skład Komitetu wchodzą przedstawiciele środowiska akademickiego, wskazani przez jednostki, w których badania naukowe znajdują się na najwyższym poziomie – czyli mające kategorię naukową A, a ostatecznie wybrani (31 osób spośród kilkuset) przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego. Członków Komitetu wiąże lojalność wobec środowiska naukowego, które ich nominowało, ale status KEJN jako ciała doradczego zakłada nie tyle reprezentacyjny, ile ekspercki charakter tego organu. W tym kontekście nie jest jasne, czy członkowie KEJN reprezentują środowisko w gremiach ministe-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

rialnych, czy legitymizują ministerialną politykę w środowisku naukowym. W praktyce, zgodnie z *Ustawą o zasadach finansowania nauki*, to minister powierza KEJN zadania do realizacji, czyli przygotowanie zasad oraz przeprowadzenie procesu oceny parametrycznej. Minister korzysta z eksperckiej wiedzy jego członków oraz z tego, że reprezentują oni środowisko naukowe, proces ewaluacji wymaga bowiem środowiskowej legitymizacji. Stworzenie KEJN przyczyniło się do zwiększenia poziomu profesjonalizacji ewaluacji jednostek naukowych, lecz w niewielkim stopniu wpłynęło na zmianę zasad finansowania nauki. Dopiero w 2015 roku resort wprowadził nowe zasady podziału dotacji na badania statutowe (DBS), znosząc tzw. stałą przeniesienia i wiążąc jej wysokość z przyznaną kategorią naukową. Konsekwencją tej zmiany jest różnicowanie finansowania badań naukowych w zależności od ich jakości, co ma ogromne znaczenie dla instytutów badawczych oraz jednostek PAN, a niewielkie dla uczelni, których DBS stanowią kilka procent budżetu.

Ostatnim z filarów reformatorskiego pakietu „Budujemy na wiedzy" (MNiSW 2008a) była kwestia urynkowienia polityki personalnej, wpisująca się w szerszy, zapoczątkowany w latach 80. XX wieku, nurt zmian w europejskim szkolnictwie wyższym (Enders, de Weert 2009), zmierzający do modernizacji relacji pracowniczych (Bach, Kessler 2012). Oznaczało to, że warunki zatrudnienia w szkolnictwie wyższym tracą cechy typowe dla sektora publicznego w państwie opiekuńczym: stabilność i przewidywalność zatrudnienia, które były przedmiotem ogólnokrajowych regulacji. W ich miejsce pojawiają się bardziej zróżnicowane, mniej stabilne i przewidywalne, warunki związane z uzyskaniem finansowania projektowego.

Modernizacja warunków zatrudnienia stała się jedną z głównych konsekwencji procesu urynkowienia szkolnictwa wyższego, dostrzegalną w wielu krajach europejskich, np. w Holandii (de Weert 2001), Hiszpanii (Mora 2001), Wielkiej Brytanii (Shattock 2001), w krajach nordyckich (Askling 2001) czy we Włoszech (Moscati 2001).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Znaczenie tego procesu potwierdzają ostatnie porównawcze badania kadry akademickiej, które przeprowadzono w 2007 roku (objęły one również Polskę). Urynkowienie szkolnictwa wyższego utorowało drogę kolejnym przemianom – nie tylko w charakterze pracy akademickiej, ale również w warunkach zatrudnienia. Jak dowiedli Marek Kwiek i Dominik Antonowicz (2015), kariera akademicka na europejskich uczelniach jest znacznie bardziej ustrukturalizowana, towarzyszy jej silna rywalizacja i jest zarazem przedmiotem systematycznej oceny parametrycznej dokonywanej za pomocą narzędzi bibliometrycznych (McGrail et al. 2006). Współcześni naukowcy pracują pod ogromną presją czasu, są zobowiązani do publikowania (lub komercjalizacji) wyników swoich badań, co upodabnia instytucje akademickie do organizacji przedsiębiorczych. Aktywność badawcza utraciła znamiona twórczości – typowe dla ludzi uprawiających wolny zawód – a stała się zorganizowaną produkcją badawczą, działającą według z góry określonego planu i realizującą wyznaczone zadania. Z tego powodu współczesne instytucje akademickie często porównuje się do barów szybkiej obsługi, używając kategorii *McUniversity* (Parker, Jary 1995).

Dla polskich reform kierunek obrany w krajach Europy Zachodniej był ważnym punktem odniesienia, choć zmiany musiały być filtrowane przez specyficzne polskie uwarunkowania instytucjonalne, legislacyjne, ekonomiczne, a także kulturowe. Dotyczyło to np. ukształtowanego przez dekady i będącego trwałym elementem świata polskiej nauki systemu nadawania stopni i tytułów naukowych oraz ich struktury, ale również wysokości uposażenia naukowców czy boomu edukacyjnego, który miał istotny wpływ na nowy kształt profesji akademickiej w Polsce (por. Antonowicz 2015b). Kontekst europejskich przemian był ważnym punktem odniesienia, szczególnie w aspekcie zmian w polityce personalnej, symbolizującym stan docelowy, do którego miały prowadzić reformy. W *Założeniach do nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki* znajdują się bezpośrednie nawiązania do sytuacji w krajach Unii

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Europejskiej. „W stosunku do innych krajów UE ścieżka awansu w polskiej nauce jest długa, wielostopniowa, nadmiernie sformalizowana. Biorąc pod uwagę średnią krajową polscy naukowcy awansują wolniej, a naukową samodzielność (możliwość kierowania zespołem badawczym) uzyskują później niż uczeni w krajach, gdzie rozwój nauki jest na znacznie wyższym poziomie" (MNiSW 2009b: 32). Legitymizacja kierunku polskich reform w obszarze polityki personalnej wpisywała się w proces europeizacji, czyli dostosowania modelu kariery naukowej w Polsce do modelu dominującego w krajach UE. Z przytoczonego fragmentu *Założeń…* wynika, że w kontekście europejskim autarkiczny, a przede wszystkim biurokratyczny model kariery naukowej hamował rozwój polskiej nauki, na co zresztą zwracały uwagę organizacje transnarodowe – OECD i Bank Światowy, których stanowiska wskazywały reformatorom kierunek zmian. „W ocenie organizacji międzynarodowych polskie środowisko akademickie jest trudno dostępne, a procedury nadawania stopni oraz tytułów naukowych pełne osobliwości niezrozumiałych dla osób spoza świata polskiej nauki" (MNiSW 2009b: 33).

Model kariery naukowej jest silnie zinstytucjonalizowanym elementem tradycji akademickiej i rdzeniem środowiskowej tożsamości, jednym z ostatnich korporacyjnych (w znaczeniu korporacji uczonych) aspektów profesji akademickiej. Z tego powodu zmiana modelu kariery naukowej była dla rządzących ogromnym wyzwaniem, którego skalę demonstruje debata na temat stopnia doktora habilitowanego[4]. Rządowy pomysł jego zniesienia spotkał się z krytyką i protestami środowiskowymi (np. Brzeziński 2010a, 2010b), zwłaszcza ze strony przedstawicieli polskiej humanistyki, według których był to zamach na środowiskową samorządność. Ostatecznie pomysł zniesienia stopnia doktora habilitowanego upadł, ale nowelizacje ustawy *Prawo o szkolnic-*

[4] Dramatyczny list w tej sprawie napisało do premiera (w kwietniu 2008 roku) 44 profesorów humanistyki i nauk społecznych, którzy porównali pomysł zniesienia stopnia doktora habilitowanego do decyzji władz z 1969 roku, kiedy to „wprowadzono na uczelnie kilkuset docentów bez habilitacji i dorobku naukowego, za to dyspozycyjnych wobec PZPR".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

twie wyższym oraz *Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym*… wprowadzały zmiany zmierzające do „odczarowania" zawodu uczonego i uczynienia z ludzi nauki pracowników wiedzy (ang. *knowledge worker*). Była to konsekwencja powstania kultury audytu (Strathern 2000) czy wręcz społeczeństwa audytu (Power 1999), które opierają się na nieufności, w tym przypadku do środowiska akademickiego. Wiązało się z tym zniesienie do pewnego stopnia specjalnego statusu uczonych jako osób uprawiających wolny zawód. Według środowiskowej oceny status ten jest kwestią fundamentalną. Pierwszym istotnym krokiem było ograniczenie gwarancji stabilnego zatrudnienia pracowników akademickich, typowe dla sektora publicznego. W to miejsce pojawiała się – typowa dla sektora przedsiębiorstw – ewaluacja, której wyniki mają wpływ na dalsze zatrudnienie. Wprowadzona w 2011 roku nowelizacja ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* ograniczała stabilność zatrudnienia poprzez wprowadzenie regularnej ewaluacji dokonań pracowników, wyznaczenie ram czasowych na uzyskanie stopnia doktora habilitowanego dla osób zatrudnionych na stanowisku adiunkta oraz obniżenie wieku emerytalnego osób, które nie uzyskały tytułu naukowego (skrócenie czasu ich pracy na uczelni).

Obowiązkowa okresowa ocena pracownika akademickiego miała się odbywać nie rzadziej niż raz na dwa lata, a w przypadku profesorów – nie rzadziej niż raz na cztery lata. Negatywna ocena okresowa pracownika daje pracodawcy (rektorowi) możliwość rozwiązania umowy o pracę, a otrzymanie dwóch ocen negatywnych implikuje automatyczne jej rozwiązanie. Nowe regulacje są formą zwiększenia publicznej rozliczalności uczelni oraz zerwaniem – opartego na zaufaniu – społecznego paktu (por. Gornitzka et al. 2007) między państwem a autonomicznymi uczelniami, zgodnie z którym sprawy polityki personalnej miały leżeć w gestii środowiska naukowego. Szkolnictwo wyższe, w tym również uniwersytety, zostało objęte kulturą audytu (Strathern 2000), której rdzeniem jest nieufność, w tym przypadku – nieufność do środowiska naukowego. Praca naukowa stała się przedmiotem systematycznej ewaluacji, co więcej – podstawą tej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

oceny stały się wskaźniki bibliometryczne (w przypadku badań naukowych) oraz opinie studentów (w przypadku dydaktyki) czy też przychody z komercjalizacji w aspekcie wdrożeniowym. Mimo że korporacyjny charakter zawodu uczonego był głęboko zakorzeniony w polskiej tradycji akademickiej, to jednak nowelizacje zawierały nie tylko przepisy modernizujące warunki zatrudnienia, ale także osłabiające korporacyjny wymiar awansu naukowego. W procedurze nadawania stopnia doktora habilitowanego radzie naukowej jednostki (posiadającej uprawnienia) pozostawiono jedynie symboliczną decyzję o nadaniu stopnia, a faktyczną władzę przyznano komisji składającej się głównie z recenzentów.

Reformy nauki i szkolnictwa wyższego, których ważnym aspektem była zmiana modelu kariery naukowej, zmierzały do upodobnienia ścieżki awansu naukowego do modelu dominującego w transnarodowym świecie nauki. Wprawdzie próby zniesienia habilitacji zostały powstrzymane, ale jej nadawanie symbolicznie „odczarowano" i pozostawiono w gestii recenzentów. Towarzyszyła temu próba kwantyfikacji warunków brzegowych, która nie została jednak określona w aktach wykonawczych. Kierunek proponowanych przez resort zmian polegał na dostosowaniu polskiego modelu kariery akademickiej do struktur obowiązujących w transnarodowym świecie nauki.

Generalnie zmiany zainicjowane w 2008 roku miały na celu wprowadzenie doktryny nowego zarządzania publicznego, którego integralną częścią było wykorzystanie wolnorynkowych wzorów zarządzania w organizacji sektora publicznego, w tym również szkół wyższych. Poza systematyczną ewaluacją poszczególnych aspektów wykonywanej pracy i ich parametryczną oceną nowe zarządzanie publiczne zakłada większą elastyczność warunków zatrudnienia i wynagradzania pracowników. Ustawa z 2005 roku określała, że minister w drodze rozporządzenia ustala minimalne oraz maksymalne stawki (art. 151) zarobków na poszczególnych stanowiskach (asystent, adiunkt, profesor nadzwyczajny), ale nowelizacja z 2011 roku nie uwzględniała już maksymalnego poziomu wynagrodzenia. Był to zarazem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

pierwszy krok na drodze do całkowitej deregulacji wysokości zarobków pracowników akademickich i pozostawienia ich (tak jak w sektorze przedsiębiorstw) wyłącznie do negocjacji między uczelnią a pracownikiem. Analogiczne rozwiązania funkcjonują już w sektorze uczelni niepublicznych, co powoduje silniejsze zróżnicowanie zarobków (średnia zarobków jest większa niż ich mediana). Uelastycznienie warunków zatrudnienia było wyraźnym krokiem w stronę urynkowienia profesji akademickiej, która w sektorze publicznym podlegała centralnym regulacjom. W sektorze przedsiębiorstw jest to wynik ustaleń między pracodawcą i pracobiorcą. Całkowite urynkowienie kwestii płac w szkolnictwie wyższym, tzn. ustalanie ich wysokości w umowach między pracodawcą (władzami uczelni) a pracobiorcą (pracownikami naukowymi), okazało się niemożliwe ze względu na protesty związków zawodowych.

Ostatnią znaczącą zmianą w wymiarze polityki personalnej, proponowaną w pakiecie „Budujemy na wiedzy" (MNiSW 2008a), jest ograniczenie zjawiska wieloetatowości w szkolnictwie wyższym. Praca na więcej niż jednym etacie przyczyniła się do rozwoju niepublicznego sektora szkolnictwa wyższego w Polsce, którego skala i dynamika wzrostu była w Europie fenomenem. Wieloetatowość dawała bowiem pracownikom uczelni publicznych możliwość dodatkowego zatrudnienia w sektorze niepublicznym (mogło to również dotyczyć sektora publicznego, ale była to rzadka praktyka). Rozwój niepublicznego sektora szkolnictwa wyższego nastąpił więc w wyniku zaangażowania sił kadry szkolnictwa publicznego. Marek Ratajczak (2004) eufemistycznie określił to zjawisko mianem „unii personalnej", choć w tym kontekście pojawiały się bardziej radykalne opinie, wskazujące na pasożytnictwo uczelni niepublicznych. „Nie do pomyślenia nigdzie w świecie rozwiniętym jest aktualna, pasożytnicza relacja międzysektorowa, oparta na wykorzystywaniu kadry sektora publicznego i jej prestiżu, uwarunkowana w pierwszych latach transformacji katastrofalnym niedofinansowaniem polskiej nauki i systemu szkolnictwa wyższego" (Kwiek 2010: 383). Nowelizacja ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* w 2011 roku

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

kończyła okres niekontrolowanej wieloetatowości, nakładając na pracowników akademickich obowiązek uzyskania zgody rektora na dodatkowe zatrudnienie (art. 124). Wzmocniło to znacząco pozycję rektora jako pracodawcy – kosztem uczonych, którzy tracili uprzywilejowany status twórców, ludzi nauki. Zostali uprzedmiotowieni i zepchnięci do roli zatrudnionych na uczelni nauczycieli akademickich bądź pracowników uczelni na etatach naukowych. Innymi słowy, nastąpiło „odczarowanie" zawodu uczonego.

Neoliberalne reformy w zakresie polityki personalnej wpisywały się w ogólnoeuropejski trend przemian w szkolnictwie wyższym, którego rdzeń stanowiła doktryna nowego zarządzania publicznego. Ograniczenie stabilności zatrudnienia i prowadzenie systematycznej ewaluacji, której skutkiem jest zróżnicowanie i uzależnienie wysokości wynagrodzenia od efektów pracy, nie spotkało się z pozytywnym odbiorem środowiska naukowego. Można zaryzykować hipotezę, że gdyby reformy nie miały charakteru politycznego i nie były wprowadzane odgórnie, szansa na ich realizację byłaby niewielka. Nawet likwidacja tak mocno krytykowanego zjawiska wieloetatowości spotkała się z pewnym oporem uczonych, szczególnie tych, którzy pracowali na kilku etatach. W polskim środowisku naukowym nie domagano się – poza niszowymi grupami aktywistów[5] czy pojedynczymi uczonymi, najczęściej zatrudnionymi na zagranicznych uczelniach – zmian w warunkach zatrudnienia i modelu kariery naukowej. Trudno się zresztą temu dziwić, skoro doświadczenia w tym zakresie innych krajów, zwłaszcza Wielkiej Brytanii, Holandii czy Austrii, dowiodły, że zmiany te poprawiły efektywność pracy akademickiej, ale nie polepszyły sytuacji środowiska akademickiego. Przeciwnie, badania kadry akademickiej przeprowadzone w dziesięciu krajach wskazują, że tam, gdzie nastąpiła najsilniejsza modernizacja warunków zatrudnienia w szkolnictwie wyż-

[5] Dotyczy to nieformalnych grup, takich jak Forum Integracyjne *Academia Poloniae* FIAP (http://www.fiappl.info/), które skupiają niewielką, ale bardzo aktywną grupę reformatorów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

szym, poziom niepewności, stresu czy wręcz niezadowolenia okazał się największy.

Neoliberalne inicjatywy reformatorskie odzwierciedlały kierunek zmian szkolnictwa wyższego obrany w krajach Europy Zachodniej w latach 80. XX wieku. Z powodów historycznych (szeroka autonomia), ekonomicznych (brak finansowania) oraz politycznych (brak politycznego przywództwa) zmiany te nie były wcześniej wprowadzane. Być może jednak ważniejszym powodem opóźnionego upowszechnienia ewaluacyjnego modelu finansowania jednostek naukowych (w tym głównie wydziałów uczelnianych) był brak zewnętrznej presji, która pojawiła się wraz z rosnącą popularnością (i oddziaływaniem) międzynarodowych rankingów uczelni, a przede wszystkim politycznej presji związanej z udziałem polskich uczelni w programach ramowych Unii Europejskiej. Innymi słowy, zapoczątkowanie przez rząd aktywniejszej polityki wobec szkolnictwa wyższego wynikało z umiędzynarodowienia (europeizacji) tej sfery. Brak „sukcesów" na arenie międzynarodowej postawił rząd w trudnej sytuacji i skłonił do większego zaangażowania w sprawy nauki i szkolnictwa wyższego. Społeczeństwo światowe za pośrednictwem swoich agend: OECD, Banku Światowego czy Komisji Europejskiej, stopniowo naciskało na polski rząd, aby mimo tradycyjnego modelu „polityki-bez-polityki" przejął polityczną inicjatywę (podobnie jak w większości krajów Europy Zachodniej i nie tylko) w obszarze szkolnictwa wyższego, co stopniowo stało się elementem polityki gospodarczej. Zwłaszcza że przeprowadzane w latach 80. i 90. reformy szkolnictwa wyższego nie napotkały silnego sprzeciwu środowiska naukowego.

Reformy rozpoczęte w 2008 roku nie wprowadziły zasadniczych zmian instytucjonalnych, legislacyjnych czy też finansowych w funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego, ale radykalnie zmieniły polityczną optykę oraz sposób myślenia o uczelniach i świecie nauki. Niewątpliwie wpłynęło na to rosnące umiędzynarodowienie polskiego szkolnictwa wyższego oraz przełamanie trendów demograficznych, od 1990 roku funkcjonowało ono bowiem w warunkach wyżu demograficznego oraz ogromnych za-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ległości edukacyjnych (ang. *educational gap*). Nałożenie się tych dwóch czynników generowało ogromny popyt na kształcenie na poziomie wyższym. W 2005 roku nastąpiło odwrócenie trendów demograficznych – po 15 latach wzrostu liczba kandydatów na studia zaczęła stopniowo, ale sukcesywnie, maleć. Według prognoz w 2020 roku osiągnie ona poziom 1,2 mln studentów (w 2005 roku liczba studentów wynosiła 1,98 mln) (Antonowicz, Gorlewski 2011b).

Nowe uwarunkowania stawiały zupełnie nowe wyzwania przed polskimi uczelniami, dlatego resort nauki zlecił przygotowanie strategii rozwoju szkolnictwa wyższego, co doprowadziło do burzliwej debaty i oporu środowiska naukowego. Stanowi to najlepszą ilustrację istoty przemian, jakie dokonały się na skutek reform Kudryckiej. Publiczny spór, jaki rozgorzał, w gruncie rzeczy dotyczył tego, kto powinien stworzyć strategię szkolnictwa wyższego (dokładnie biorąc, program rozwoju szkolnictwa wyższego, słowo „strategia" zostało bowiem ustawowo zarezerwowane dla dziewięciu strategii sektorowych). Ministerstwo zdecydowało się wyłonić wykonawcę w drodze konkursu, co spotkało się z ogromnymi protestami, głównie KRASP, której członkowie sądzili, że to im (jako przedstawicielom środowiska naukowego) MNiSW zleci opracowanie strategii. Konflikt między MNiSW a KRASP miał wiele aspektów (ambicjonalny, personalny, polityczny, finansowy), z których większość została celowo pominięta w analizach. Pozostaje pytanie, kto powinien wziąć na siebie odpowiedzialność za wyznaczenie kierunków reform, a w dłuższej perspektywie – rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki.

Ogłoszenie publicznego przetargu było decyzją o charakterze symbolicznym, dawało bowiem podmiotom zewnętrznym, tj. firmom konsultingowym, ośrodkom badawczym czy think thankom, możliwość wytyczenia kierunków reform polskiego szkolnictwa wyższego. Doszło do przełomu, ponieważ dotychczas była to kwestia wewnątrzśrodowiskowa – to uczeni (w zasadzie – ich przedstawiciele) dyskutowali i decydowali o losach nauki. Profesjonalna autonomia w zasadzie wykluczała udział zewnętrznych interesariuszy oraz ekspertów we współdecydowa-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

niu o sprawach nauki i szkolnictwa wyższego. Poza przedstawicielami środowiska naukowego nikt nie miał wiedzy eksperckiej w tym obszarze, ale wraz ze zmianami w strukturze gospodarki firmy konsultingowe poszerzały zakres swoich usług o sporządzanie ekspertyz dotyczących nauki i szkolnictwa wyższego, które stało się częścią globalnej gospodarki. Otwarcie się na podmioty zewnętrzne było wymownym symbolem ograniczenia środowiskowej samorządności na poziomie formułowania priorytetów polityki publicznej, ale również włączenia uczelni oraz instytutów badawczych do sfery polityki gospodarczej.

Przetarg na przygotowanie strategicznego dokumentu wygrało konsorcjum Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową oraz Ernst & Young – obie organizacje nie były związane ze środowiskiem akademickiej oligarchii, ale korzystały z wiedzy polskich badaczy, ekspertów i zarazem pracowników akademickich. Był to symboliczny przełom, o czym najlepiej świadczył poziom emocji, jakie towarzyszyły dyskusjom na temat tworzenia strategii. Wyłonienie konsorcjum, składającego się z zewnętrznych podmiotów, i opracowanie dokumentu strategicznego nastąpiło w warunkach ogromnej krytyki, płynącej ze środowiska naukowego, które traciło wpływ na sprawy szkolnictwa wyższego. Wprowadzenie do polityki publicznej podmiotów zewnętrznych (instytucje publiczne korzystają z doradztwa firm konsultingowych) było w obszarze polityki wobec szkolnictwa wyższego zjawiskiem nowym, oznaczającym odejście od zapoczątkowanej przez I i II Zjazd Nauki Polskiej (1920, 1927) tradycji środowiskowej samorządności na poziomie politycznym.

Zaangażowanie podmiotów zewnętrznych było jednoznaczne z odrzuceniem środowiskowego modelu polityki publicznej. Sięgając do założeń teorii pryncypała-agenta (Rees 1985a, 1985b; Stiglitz 1987), można stwierdzić, że układ, w którym to środowisko naukowe (oligarchia akademicka) pełni rolę suwerena, a ministerstwo nauki jest agentem, uległo fundamentalnej redefinicji. To ministerstwo stało się suwerenem wytyczającym kierunki polityki publicznej, a środowisko naukowe zostało zepchnięte do roli agenta realizującego wyznaczone przez ministerstwo zada-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

nia. W odpowiedzi środowisko naukowe skupione wokół KRASP zadeklarowało, że przygotuje własną strategię, którą określiło jako „strategię środowiskową" (KRASP 2009). W ten sposób powstały dwie strategie: „ekspercka" i „środowiskowa" (mimo że nad obiema pracowali zarówno eksperci, jak i członkowie środowiska naukowego), które odzwierciedlały dwie logiki prowadzenia polityki publicznej. Merytoryczna zawartość obu strategii wzbudziła ograniczone zainteresowanie – obok dyskusji na temat poszczególnych rozwiązań i ich konsekwencji dla całego systemu (np. sposobu finansowania), znacznie większe emocje wywoływał spór – sprowadzony do wymiaru emocjonalno-personalno-finansowego – który dotyczył kwestii absolutnie fundamentalnych: podmiotowości w prowadzeniu polityki publicznej wobec szkolnictwa wyższego.

Problemy nauki i szkolnictwa wyższego przestały być wewnętrzną sprawą środowiska naukowego, a stały się częścią debaty publicznej, w której uczestniczą również przedstawiciele interesariuszy zewnętrznych (przedsiębiorcy, pracodawcy, organizacje pozarządowe, absolwenci). Polityka wobec szkolnictwa wyższego nie może bowiem być prowadzona w oderwaniu od społeczno-ekonomicznego kontekstu, w którym ono funkcjonuje. Miejsce autonomii szkolnictwa wyższego i odpowiedzialności przed środowiskiem naukowym zajęła społeczna, ale również gospodarcza rozliczalność, a więc odpowiedzialność przed otoczeniem zewnętrznym. Źródłem tej zmiany były przede wszystkim transnarodowe przeobrażenia w strukturze gospodarki prowadzące do powstania postindustrialnego modelu gospodarki, czy wręcz gospodarki opartej na wiedzy. W postindustrialnym modelu gospodarki, którego siłę napędową stanowi kapitał ludzki oraz wiedza (teoretyczna), szkolnictwo wyższe ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy jest rosnące zainteresowanie szkolnictwem wyższym po stronie zewnętrznych interesariuszy (zarówno w aspekcie badań, jak i kształcenia) i otwarcie deklarowana chęć – bezpośrednio lub za pośrednictwem politycznych przedstawicieli – współdecydowania o kierunkach rozwoju szkolnictwa wyższego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

W postindustrialnym modelu gospodarki uczelnie nie są w stanie funkcjonować w oderwaniu od otoczenia zewnętrznego, tym samym ich wyjątkowość zostaje „odczarowana". Symbolicznym odczarowaniem polskich uczelni – złamaniem środowiskowego monopolu na kierowanie publicznym szkolnictwem wyższym – było dopuszczenie konsorcjum składającego się z zewnętrznych podmiotów, niemających legitymizacji środowiska naukowego, do dyskusji o kierunku i modelu polityki publicznej wobec szkolnictwa wyższego. Była to – biorąc pod uwagę szeroki kontekst zmian społeczno-gospodarczych – naturalna konsekwencja neoliberalnego modelu polityki oraz instrumentalizacji szkolnictwa wyższego, która drogą dyfuzji rozprzestrzenia się pod presją społeczeństwa światowego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Zamiast zakończenia…
plus ratio quam vis

W ciągu ostatniego ćwierćwiecza w polskim szkolnictwie wyższym zaszły dynamiczne i żywiołowe zmiany, ale prawdziwe strukturalne reformy jeszcze na dobre się nie zaczęły. Można przewidywać, że w nadchodzących latach szkolnictwo wyższe znajdzie się pod rosnącą presją społecznej rozliczalności – zarówno w wymiarze edukacyjnym, jak i badawczym, a jednocześnie postępująca de-nacjonalizacja szkolnictwa wyższego w jeszcze większym stopniu uzależni je od reguł i mechanizmów formułowanych poza (ponad) jurysdykcją państwa narodowego. W prezentowanym studium przedstawiono – na przykładzie Polski – mechanizmy przemian szkolnictwa wyższego w krajach znajdujących się w okresie transformacji systemowej, zwracając szczególną uwagę na mechanizmy jego systemowej koordynacji. W Polsce, ze względu na specyfikę uwarunkowań historycznych, politycznych, ekonomicznych czy społecznych, przemiany miały swoistą trajektorię, ale podobne typy uwarunkowań można odnaleźć niemal we wszystkich krajach przechodzących transformację systemową. Doświadczenia z niedemokratycznymi reżimami politycznymi, słabe państwo, niskie finansowanie szkolnictwa wyższego i badań, a jednocześnie ogromny popyt na kształcenie i zapotrzebowanie na transfer wiedzy do gospodarki są typowe dla krajów, które stosunkowo niedawno weszły na drogę demokratycznych i wolnorynkowych przemian, zwłaszcza w rejonach Europy Środkowo-Wschodniej oraz zachodnich Bałkanów, choć również dla bardziej odległych krajów w rejonie Ameryki Południowej, Azji Południowo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

-Wschodniej czy niektórych krajów na kontynencie afrykańskim (Mozambik, RPA).

Nie wszystkie kraje miały równie długą historię szkolnictwa wyższego oraz bogatą tradycję akademicką, ale mechanizmy zmian są takie same. W tym sensie prowadzone analizy, choć dotyczą specyficznie Polski, to wynikające z nich konkluzje mają charakter bardziej ogólny i odnoszą się do szerokiej kategorii krajów przechodzących transformację gospodarczą i polityczną, które zmierzają do zacieśnienia związków ze społecznością międzynarodową (społeczeństwem światowym), a szkolnictwo wyższe jest jednym z pomostów wzmacniania integracji.

Nadchodzące zmiany będą wywoływały kolejne, jeszcze większe systemowe napięcia, które nadal będą zachodziły w dwóch niezależnych płaszczyznach: wertykalnej i horyzontalnej. Pierwsza z nich odnosi się do pionowych relacji ścierania się globalnych sił legitymizowanych przez społeczeństwo światowe, wspieranych przez organizacje transnarodowe o charakterze politycznym i eksperckim (UE, OECD, Bank Światowy, UNDP, IMF), oraz osadzonego w lokalnej tradycji porządku instytucjonalnego, głęboko zakorzenionego w świadomości środowiska naukowego. Ścieranie się tych porządków jest nieuniknioną konsekwencją kierunku, w jakim ewoluuje współczesny świat, a wstrzemięźliwa odpowiedź środowiska naukowego stanowi naturalną reakcję na narzucaną mu odgórnie (choć stopniowo) zmianę.

Systemy szkolnictwa wyższego odzwierciedlają lokalne tradycje akademickie oraz porządki instytucjonalne wynikające z historycznego uwikłania procesu formowania nowoczesnych uniwersytetów z powstawaniem struktur nowoczesnego państwa i procesami narodowotwórczymi głęboko zakorzenionymi w przestrzeni transnarodowej. Dotychczasowa trajektoria polskich przemian była więc wynikiem adaptowania globalnych trendów do polskich uwarunkowań, przy czym w zasadzie przez większość tego okresu siła środowiska naukowego oraz polityczna i gospodarcza słabość państwa sprawiały, że te transnarodowe reguły były „filtrowane" zgodnie ze środowiskowym interesem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

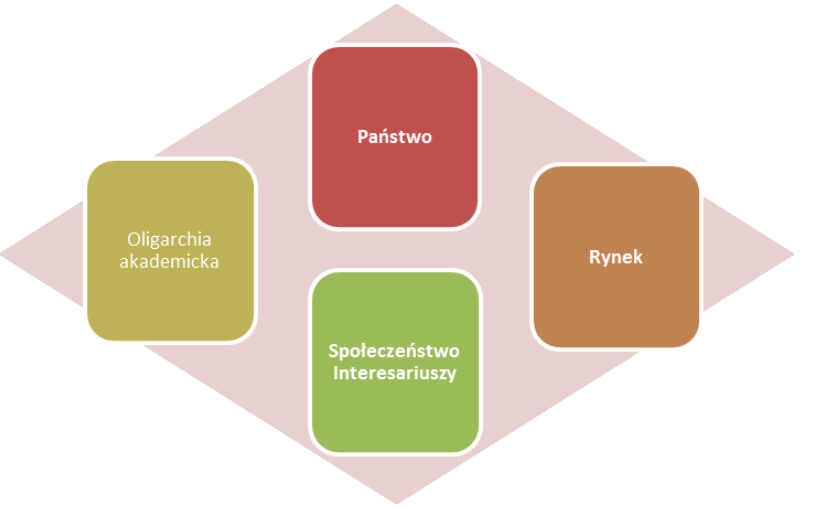
Prezentowane studium ukazuje na przykładzie polskiego szkolnictwa wyższego – w okresie transformacji – trajektorię procesu przemian, uwarunkowań wpływających na ich kierunek i dynamikę oraz rezultat – jako efekt nieustannego ścierania się procesów transnarodowych z głęboko zakorzenioną i silnie zinstytucjonalizowaną lokalną tradycją akademicką. To ścieranie się nie tylko nie słabnie, ale przeciwnie – nasila się do tego stopnia, że zaczyna przypominać zderzenie płyt tektonicznych. Trudno skutecznie polemizować z poglądem, że kierunki w polityce wobec szkolnictwa wyższego są kształtowane na poziomie transnarodowym, a narodowe systemy są jedynie ich emanacją, czasami zaś – z powodu braku zasobów finansowych, politycznych czy społecznych – stanowią wyłącznie fasadę, formę imitacji służącej zachowaniu pozorów. W ten sposób szkolnictwo wyższe zmierza w stronę strukturalnej konwergencji, a nawet strukturalnej unifikacji oraz dyfuzji modeli instytucjonalnych, których źródłem jest społeczeństwo światowe i jego agendy. Sztandarowym przykładem zachodzenia tych procesów jest polskie szkolnictwo wyższe, które po dekadach izolacji (politycznej i ekonomicznej) otwiera się na działanie procesów transnarodowych.

Druga płaszczyzna – horyzontalna – jest powiązana ze ścieraniem się różnych ośrodków władzy (koordynacji), a więc podmiotów określających politykę publiczną wobec szkolnictwa wyższego, realnie tworzących ramy legislacyjne oraz reguły finansowania. W tym obszarze następują największe zmiany, ale towarzyszą im też najsilniejsze napięcia. Topografię różnych ośrodków władzy w szkolnictwie wyższym oddaje analizowany „trójkąt koordynacji" Burtona Clarka. Schemat ten został jednak stworzony na początku lat 80. XX wieku w oparciu o wyniki międzynarodowych badań porównawczych prowadzonych dekadę wcześniej. Od tego czasu złożoność szkolnictwa wyższego poważnie się zwiększyła, podobnie jak środowiska, w którym ono funkcjonuje, co wymaga nowego spojrzenia oraz uwzględnienia dodatkowych kontekstów.

Analiza polskich przemian pokazuje, że do procesu koordynacji szkolnictwa wyższego dołączyła grupa nowych aktorów ma-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

jących bezpośredni wpływ na jego funkcjonowanie, czyli wzrosła rola interesariuszy (ang. *stakeholders*). Ich udział jako niezależnego ośrodka władzy (w zasadzie ośrodków władzy) w procesie koordynacji określa uaktualniony przez Petera Maassena i Nica Cloete (2006) „rozbudowany trójkąt koordynacji", który nie tylko odzwierciedla ład organizacyjny na poziomie instytucjonalnym, ale – na co początkowo zwracał uwagę Clark – przede wszystkim oddaje relacje na poziomie systemowym.



Rys. 2. Rozszerzony trójkąt Burtona Clarka

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Maassen, Cloete 2006.

Transformacja polskiego szkolnictwa wyższego stała się areną napięć między globalnym i lokalnym porządkiem, ale również między różnymi ośrodkami władzy (koordynacji). Funkcjonowanie szkolnictwa wyższego jest wypadkową oddziaływania nie tylko instytucji państwa, mechanizmów rynkowych i oligarchii akademickiej, ale także społeczeństwa interesariuszy, które ze względu na rosnące więzi między uczelnią a gospodarką i społeczeństwem zyskało ogromny wpływ na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego. Schemat stworzony przez Clarka, a następnie rozbudowany przez Maassena i Cloete stał się nie tylko narzędziem pozwalającym pozycjonować systemy szkolnictwa

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

wyższego, ale może również służyć do ilustrowania przemian zachodzących w szkolnictwie wyższym i wizualizowania towarzyszących im napięć. Maassen i Cloete stworzyli go na potrzeby analizy przeobrażeń zachodzących w szkolnictwie wyższym Republiki Południowej Afryki (po upadku apartheidu), ale jest on też pomocny w analizie ewolucji (i towarzyszących jej napięć) ośrodków sterowania polskim szkolnictwem wyższym.

Okres przemian w latach 1989–2014 z jednej strony cechował się rosnącą złożonością procesu sterowania szkolnictwem wyższym, z drugiej zaś (zwłaszcza od 2007 roku) – był to czas stopniowej utraty władzy środowiska akademickiego jako głównego ośrodka koordynującego (zarządzającego) obszar szkolnictwa wyższego. Przez siedemnaście lat w polityce publicznej wobec szkolnictwa wyższego nie uczestniczyła instytucja państwa, którego miejsce zajęły wspólnie oligarchia akademicka oraz niczym nieograniczone mechanizmy rynkowe. Od 2007 roku państwo (władza polityczna) – walczące o odzyskanie czołowej pozycji – stara się zarówno ograniczać wypływy oligarchii akademickiej, jak i okiełznać mechanizmy rynkowe, co w obu przypadkach rodzi ostre konflikty. Jednocześnie prawa do wpływania na szkolnictwo wyższe domagają się zewnętrzni interesariusze, głównie sektor przedsiębiorstw, którzy coraz odważniej formułują swoje oczekiwania wobec szkolnictwa wyższego i mimo że formalnie ich oddziaływanie na politykę publiczną w tym zakresie jest ograniczone, to jednak rośnie ich znaczenie jako recenzenta reform na poziomie systemowym. Można się spodziewać, że – wzorem innych europejskich krajów – udział przedsiębiorców w sterowaniu szkolnictwem wyższym będzie się umacniał. Pierwszy krok w tym kierunku poczyniła Komisja Europejska, przeznaczając strumień finansowy na badania i rozwój (Program Innowacyjna Gospodarka) dla projektów składanych przez konsorcja uczelni oraz przedsiębiorstw. Zarówno fakt, że inicjatorem tego pomysłu jest Komisja Europejska, jak i to, że pośrednio zmusza ona uczelnie do otwarcia się i współpracy z sektorem przedsiębiorstw, zapowiada spore napięcia – nie tylko w sferze wertykalnej (globalny – lokalny porządek), ale również hory-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

zontalnej – między różnymi ośrodkami władzy (koordynacji). Niewątpliwie zmiany obejmujące polskie szkolnictwo wyższe będą miały źródła pozasystemowe, a procesy globalne – wzorem innych państw – będą zmierzały w stronę ograniczenia wpływu środowiska naukowego i zepchnięcia uczonych do roli pracowników uczelni (co zostało już w Polsce zainicjowane zmianami legislacyjnymi w 2007 roku). Instrumentalny sposób patrzenia na szkolnictwo wyższe jest jednym ze sztandarowych przykładów zmiany w postrzeganiu jego roli dokonanej pod wpływem struktur ponadnarodowych.

Optyka socjologiczna jako klucz do zrozumienia przemian w szkolnictwie wyższym

Transformacja polskiego szkolnictwa wyższego wymyka się klasycznym interpretacjom polskich przemian (Tarkowska 1993; Rychard 1996; Morawski 1998; Kurczewska 1999). Dominujące w tym obszarze narracje nie są w stanie wyjaśnić kierunku, a przede wszystkim dynamiki zachodzących procesów. Stosunkowo ograniczoną moc wyjaśniającą mają również wystąpienia przedstawicieli środowiska akademickiego, których kompetencje często ograniczają się jedynie do doświadczeń wynikających ze sprawowanych funkcji. Mimo to przypisują sobie prawo formułowania nierzadko dość kategorycznych wniosków dotyczących całego, silnie zróżnicowanego systemu. Środowisko akademickie odrzuca naukowe wyjaśnienia zachodzących przemian, a stawia na doświadczenie i środowiskową pozycję. W efekcie pewną ułomnością polskiej debaty publicznej jest przewaga wycinkowych analiz, prezentujących punkt widzenia pewnej grupy interesu, a ignorujących złożoność systemową, w efekcie czego polityka publiczna stała się poligonem starć wewnętrznych interesariuszy, którzy starają się przede wszystkim chronić interesy własnego środowiska.

Polska debata o szkolnictwie wyższym jest prowadzona niejako obok toczących się na świecie sporów, w wymiarze intelek-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

tualnym jest jałowa, uwzględnia partykularne interesy, niekiedy pomijając istniejący stan wiedzy i trwające dyskusje. Kontekst międzynarodowy służy niemal wyłącznie jako „linijka" do pomiaru wydatków na naukę i szkolnictwo wyższe, które w Polsce są skrajnie niskie. Polska debata jest zdominowana przez publicystyczne wystąpienia o emocjonalnym tonie, których autorzy wyciągają radykalne wnioski wynikające z indywidualnych korytarzowych obserwacji. Trudno jednak, żeby było inaczej, skoro uczestnicy są nie tylko dyskutantami, ale również – w pewnym sensie – przedmiotem dyskusji, co sprowadza spory na emocjonalne tory manifestacji indywidualnych doświadczeń. Paradoksalnie, fundamentem szkolnictwa wyższego są ludzie nauki tworzący specjalistyczną wiedzę w oparciu o żelazne reguły metodologii. Gdy jednak oni sami stają się przedmiotem analizy, ta wiedza nie jest wykorzystywana.

Jest to o tyle zaskakujące, że badania nad szkolnictwem wyższym mają w Polsce długą tradycję. Od czasów studiów Jana Szczepańskiego optyka socjologiczna stała się (nie tylko w Polsce) jedną z najciekawszych perspektyw analizy zjawisk zachodzących w szkolnictwie wyższym, zwłaszcza że optyka ta postrzega je (i tłumaczy) w szerszym kontekście społecznych przeobrażeń. Zrozumienie przemian zachodzących we współczesnym szkolnictwie wyższym oraz wynikających z nich wyzwań wymaga szerszego spojrzenia. Również w przypadku polskiej transformacji socjologia, a w jej ramach zwłaszcza współczesny instytucjonalizm, dostarcza aparatu teoretycznego pozwalającego dostrzec i zrozumieć to, co dotychczas wydawało się albo nieczytelne, albo nazbyt oczywiste; inaczej mówiąc, socjologia umożliwia *thinking outside the box*.

Badania nad szkolnictwem wyższym powinny powrócić do źródeł i bardziej nawiązywać do teoretycznego zaplecza nauk społecznych, bez tego bowiem ograniczą się wyłącznie do opisu zachodzących zjawisk w kategoriach fenomenologicznych. Im bardziej szkolnictwo wyższe staje się integralną częścią społeczeństwa, tym bardziej instrumenty wyjaśniające jego przemiany stają się użyteczne do interpretowania przemian zachodzących

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

na uczelniach. Dotyczy to zwłaszcza rozważań na poziomie makrostruktur, ponieważ kwestie szkolnictwa wyższego są regulowane na poziomie państw narodowych, które podlegają presji transnarodowych struktur politycznych oraz eksperckich. W kontekście globalnych przemian w szkolnictwie wyższym istotny powinien być głos polskich badaczy i ekspertów – zachowując pewien dystans, będą oni potrafili nie tylko tłumaczyć zachodzące procesy, ale również uczestniczyć w ich tworzeniu, realizując ideę starego politycznego powiedzenia „nic o nas bez nas".

Niezadowolenie ze zmian a możliwość kształtowania polityki wobec szkolnictwa wyższego

Kongres kultury akademickiej zorganizowany w Krakowie w 2014 roku ukazał poziom środowiskowego niezadowolenia z kierunku zachodzących zmian, ale winą za nie – poza nielicznymi głosami – obarczono głównie świat zewnętrzny. Ze smutkiem podkreślano, że uniwersytet zmierza w niewłaściwym kierunku i szukano źródeł tego procesu. W tym kontekście znamienne wydają się następujące słowa wypowiedziane przez Piotra Sztompkę: „Ostatnie dekady przynoszą groźną erozję kultury akademickiej, dryfujemy w stronę zupełnie odmiennej kultury korporacyjnej", które dobrze oddawały nastroje dyskusji prowadzonych podczas kongresu. Współczesne debaty o uniwersytecie niezmiennie odnoszą się do „kryzysu", „ruin", a nawet „upadku", czego najlepszym dowodem są publikacje arcybiskupa Henry'ego Newmana, José Ortegi y Gasseta, Alana Blooma, Billa Readingsa, Leszka Kołakowskiego, Tadeusza Sławka czy Kazimierza Sowy. Kryzys jest więc niejako wpisany w ideę uniwersytetu, a fenomen instytucji akademickiej wyraża się w tym, że uniwersytet trwa mimo wszechobecności kryzysu. W całej dyskusji uniwersyteckiej zabrakło szerszej refleksji na temat globalnych zmian w szkolnictwie wyższym. Polskie uczelnie podlegają bowiem przede wszystkim procesom transnarodowym i stopniowo, coraz bardziej będą zmierzały w kierunku określanym w semina-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ryjnych salach, podczas dyskusji badaczy szkolnictwa wyższego i ekspertów transnarodowych organizacji eksperckich, ale w dużej mierze jednak ponad głowami przywódców narodowych państwa. Polska – podobnie jak wiele innych krajów znajdujących się na politycznych i gospodarczych półperyferiach – ma niewielkie szanse oprzeć się presji globalnych procesów, może jedynie wpływać na ich kierunek poprzez aktywne uczestnictwo w badaniach nad szkolnictwem wyższym, poprzez kształtowanie *world polity*, poprzez intelektualny wkład w budowanie modeli polityki wobec szkolnictwa wyższego, a tym samym oddziaływanie na globalne spory (por. Antonowicz 2013). Dotyczy to zwłaszcza tworzenia ram interpretacyjnych, które będą w stanie pokazać, że możliwy jest inny (bliższy polskiemu) sposób postrzegania zjawisk i procesów zachodzących w szkolnictwie wyższym, a także wpływać na ich ocenę. Wprawdzie w przypadku szkolnictwa wyższego trudno wskazać (nawiązując do typologii Immanuela Wallersteina) jednoznaczne geograficzne centrum narzucające „swój" porządek obszarom semiperyferyjnym czy peryferiom, ale stosunkowo łatwo można wskazać ośrodki akademickie, które nadają kierunek współczesnej dyskusji na temat funkcjonowania szkolnictwa wyższego, definiując ramy interpretacyjne zjawisk w nim zachodzących.

World polity jest oparta na sile racjonalnego rozumowania, nauce, globalnym dyskursie, którego częścią są duże międzynarodowe projekty badawcze oraz towarzysząca im głęboka refleksja. Brak polskich ośrodków, badaczy, tworzonych w polskich ośrodkach koncepcji powoduje, że stajemy się biernymi odbiorcami koncepcji rozwiniętych w głównych ośrodkach badawczych, a tym samym – będących ich pokłosiem koncepcji politycznych. Współcześnie sposób myślenia o szkolnictwie wyższym jest kształtowany przez najlepsze ośrodki badawcze, takie jak Institute of Education w Londynie, CHEPS w Enschede, CHER w Kassel czy CIPES w Porto, a także organizacje transnarodowe, takie jak OECD czy Bank Światowy, które korzystają głównie z wiedzy i doświadczeń badaczy zatrudnionych w najlepszych ośrodkach. Paradoksalnie, jedynym skutecznym sposobem wpływania na

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

world polity jest uczestnictwo w globalnej dyskusji nad szkolnictwem wyższym. Kraje, które nie są zdolne współdecydować o kształcie refleksji teoretycznej, skazują się na konieczność przyjęcia optyki teoretycznej, sposobów myślenia oraz modeli budowanych przez uczonych w krajach centralnych. Wbrew idealizującej koncepcji Roberta Mertona (2002) współczesna nauka jest instrumentem gospodarczym i politycznym, a nieobecność w jej głównym nurcie – zarówno w naukach społecznych, jak i przyrodniczych – ma swoją wymierną cenę.

Głos polskich badaczy jest nadal niezwykle potrzebny, gdyż presja globalnych procesów kształtujących strukturę i funkcjonowanie szkolnictwa wyższego nie tylko nie osłabła, ale przeciwnie – nabiera dynamiki. Globalizacja szkolnictwa wyższego powoduje, że rośnie znaczenie transnarodowych regulacji, które nieinwazyjnie (np. poprzez definiowanie strumieni finansowania) oddziałują na reguły narodowe, politykę publiczną oraz sposób funkcjonowania instytucji akademickich. Ilustracją tego procesu jest wielka dyskusja na temat narzędzi bibliometrycznych wykorzystywanych do oceny pracowników czy instytucji, w tym roli, jaką odgrywają dwie największe, globalne bazy indeksujące periodyki naukowe – *Web of Science* oraz *Scopus*, za którymi stoją dwie potężne korporacje: odpowiednio Thomson Reuters i Elsevier. Ich znaczenie dla funkcjonowania w transnarodowej przestrzeni badawczej stale rośnie, a dyskusja naukowa tocząca się poza obrębem czasopism w nich indeksowanych jest marginalizowana. Z tego powodu trudno współcześnie wyobrazić sobie politykę naukową, która ignoruje globalne bazy czasopism, za ich pomocą tworzy się bowiem bibliometryczne narzędzia służące do oceny pracowników nauki, zespołów, uczelni czy krajów. Niezależnie od opinii na temat udziału narzędzi bibliometrycznych w ocenie naukowej, należy stwierdzić, że dominacja tych dwóch potężnych, transnarodowych korporacji może stwarzać niebezpieczeństwo oligopolu. Ich istnienie to obecnie jedno z największych wyzwań współczesnej polityki publicznej, również w takich krajach jak Polska, która oparła swoją politykę naukową na bazie *Web of Science*, nie zwracając uwagi na

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

to, że pozostawienie polityki publicznej (instytucjonalnej oceny parametrycznej) na łasce biznesowego modelu jednej firmy jest działaniem co najmniej ryzykownym, jeśli nie lekkomyślnym. Przykład wykorzystania narzędzi bibliometrycznych wskazuje na stale rosnącą rolę transnarodowych reguł w tworzeniu współczesnej polityki wobec szkolnictwa wyższego.

Jest mało realne, aby polskie szkolnictwo wyższe było w stanie stawić czoła globalnym procesom mimo głębokiej niechęci wielu jego prominentnych przedstawicieli. Ich głosu nikt nie usłyszy, a jak usłyszy – to zapewne zignoruje, zarówno bowiem władza publiczna, jak i środowisko akademickie w konfrontacji z potężną siłą globalnych procesów stoją na straconej pozycji. Alternatywą pozostaje zamknięcie się na świat zewnętrzny i skazanie się na izolację w wymiarze badawczym i dydaktycznym. O kształcie globalnych procesów w szkolnictwie wyższym coraz bardziej decyduje kapitał intelektualny i badania naukowe, które nadają im odpowiednią dynamikę i kierunek. Wiedza tworzona w wyniku badań ma ogromny wpływ na kształt *world polity*, często również dlatego, że grona badaczy uniwersyteckich oraz ekspertów międzynarodowych wzajemnie się przenikają, a wraz z nimi podróżują idee, które przedostając się do świata polityki, przybierają normatywny kształt. Polskie szkolnictwo wyższe ma niewielkie szanse w siłowej konfrontacji ze społeczeństwem światowym, ale to, czy zostanie zepchnięte do roli biernego odbiorcy nadchodzących „z góry" trendów, nie zależy bynajmniej (tylko) od politycznej siły. Kształt tych trendów, ich teoretyczna legitymizacja jest wynikiem badań i dyskusji na gruncie nauki i w tym obszarze polscy badacze mogą mieć na nie pewien wpływ, aktywnie uczestnicząc, a nawet – wzorem holenderskich badaczy – nadając kierunek toczącym się debatom nad szkolnictwem wyższym. Współczesne szanse dla Polski tkwią w starej łacińskiej maksymie *plus ratio quam vis* – stawiającej rozum ponad siłę.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Bibliografia

Abbott A., DeViney S., 1992, *The Welfare State as Transnational Event: Evidence from Sequences of Policy Adoption*, „Social Science History", 16: 245–274.

Akerlof G., 1970, *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, „Quarterly Journal of Economics", 84 (3): 488–500.

Alexander N.C., 2001, *Paying for Education: How the World Bank and the International Monetary Fund Influence Education in Developing Countries*, „Peabody Journal of Education", 76: 285–338.

Altbach P.G., 1982, *Reform and Innovation in Higher Education: Introduction*, Educational Documentation and Information, „Bulletin of International Bureau of Education": 223.

Altbach P.G., 2002, *Tradition and Transition. The International Imperative in Higher Education*, Sense Publishers, Chestnut Hill.

Altbach P.G., 2004, *Globalisation and the University: Myths and Realities in an Unequal World*, „Tertiary Education and Management", 10 (1): 3–25.

Altbach P.G., 2006a, *The Dilemmas of Ranking*, „International Higher Education", 42: 2–4.

Altbach P.G., 2006b, *Student Politics: Activism and Culture*, [w:] J.J.F. Forest, P.G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer International Handbooks of Education, Springer, Dordrecht: 329–345.

Altbach P.G., Balán J. (eds.), 2007, *World class worldwide: transforming research universities in Asia and Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Altbach P.G., Levy D.C., 2005, *Private Higher Education: A Global Revolution*, Sense Publishers, Rotterdam–Taipei.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Amaral A., Magalhães A., 2004, *Epidemiology and the Bologna Saga*, „Higher Education", 48, 79–100.

Amsterdamski S., 1993, *Dwa lata później: uwagi o reformach w szkolnictwie wyższym i w nauce*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 2: 22–34.

Anderson J.E., 1975, *Public Policymaking*, Praeger, New York.

Anderson L., Ertell M., 1962, *Extra-Institutional Forces Affecting Professional Education*, [w:] H. Nelson (ed.), *Education for the Professions: The Sixty-First Yearbook of the National Society for the Study of Education*, Chicago University Press, Chicago: 235–253.

Anderson T.H., 2004, *The Pursuit of Fairness: a History of Affirmative Action*, Oxford University Press, Oxford–New York.

Antonowicz D., 2002, *Uniwersytet: od korporacji do instytucji*, „Zagadnienia Naukoznawstwa", 4: 513–537.

Antonowicz D., 2003a, *Przyszłość uniwersytetu, jego kształtu, funkcji i wzorów działania*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 1 (21): 63–73.

Antonowicz D., 2003b, *Wieża z kości słoniowej. Idealny model autonomii uniwersyteckiej*, „Zagadnienia Naukoznawstwa", 3–4: 285–305.

Antonowicz D., 2004, *Bazarowy kapitalizm – szkolnictwo wyższe wobec problemu stratyfikacji*, [w:] T. Szlendak, K. Pietrowicz (red.), *Na pokaz. O konsumeryzmie w kapitalizmie bez kapitału*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń: 125–145.

Antonowicz D., 2005, *Uniwersytet przyszłości: wyzwania i modele polityki*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Antonowicz D., 2007, *Digital Players in the Analogue World. Overeducation in the Polish Society*, [w:] K. Leja (ed.), *Management Issues in Knowledge-Based University*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk: 21–29.

Antonowicz D., 2012a, *Challenges for the Research on Higher Education in Poland*, „Człowiek i Społeczeństwo", 35: 161–178.

Antonowicz D., 2012b, *External Influences and Local Responses. Changes in Polish Higher Education 1990–2005*, [w:] P. Maassen, M. Kwiek (eds.), *National Higher Education Reforms in a European Context: Comparative Reflections on Poland and Norway*, Higher Education Research and Policy, Peter Lang, Frankfurt am Main: 87–111.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Antonowicz D., 2012c, *Problem interdyscyplinarności na przykładzie rozwoju oraz instytucjonalizacji badań nad szkolnictwem wyższym*, [w:] A. Chmielewski, M. Dudzikowa, A. Grobler (red.), *Interdyscyplinarnie o interdyscyplinarności. Między teorią a praktyką*, Oficyna Wydawnicza „Impuls", Kraków: 311–337.

Antonowicz D., 2013, *External Influences and Local Responses*, [w:] E. Egron-Polak, J. Kohler, S. Bergan, L. Purser (eds.), *Leadership and Governance in Higher Education. Handbook for Decision-makers and Administrators*, Raabe Academic Publishers, Berlin, 3: 59–77.

Antonowicz D., 2015a, *Lost Chance? The Bologna Process in Poland*, „Journal of Higher Education Area", 3: 1–16.

Antonowicz D., 2015b, *O nieoczekiwanych konsekwencjach ekspansji szkolnictwa wyższego w Polsce*, „Nauka", 4: 145–159.

Antonowicz D., 2016, *Digital Players in an Analogue World*, [w:] H. Vossensteyn, B. Jongbloed (eds.), *Access and Expansion Post-Massification Opportunities and Barriers to Further Growth in Higher Education Participation*, Routledge, London: 63–88 [w druku].

Antonowicz D., Borowicz R., 2006, *Higher Education in Poland: the Meaning of the Human Factor*, „Kultura i Edukacja", 4: 14–31.

Antonowicz D., Brzeziński J., 2013, *Doświadczenia parametryzacji jednostek naukowych z obszaru nauk humanistycznych i społecznych 2013 – z myślą o parametryzacji 2017*, „Nauka", 4: 51–85.

Antonowicz D., Gorlewski B., 2011a, *Analiza wpływu uwarunkowań demograficznych na rozwój szkolnictwa wyższego do 2020 roku*, Instytut Sokratesa, Warszawa.

Antonowicz D., Gorlewski B., 2011b, *Demograficzne Tsunami. Raport Instytutu Sokratesa na temat wpływu zmian demograficznych na szkolnictwo wyższe do 2020 roku*, Instytut Sokratesa, Warszawa.

Antonowicz D., Kossakowski R., Szlendak T., 2015, *Aborygeni i konsumenci? O kibicowskiej wspólnocie, komercjalizacji futbolu i stadionowym apartheidzie*, IFIS PAN, Warszawa.

Antonowicz D., Krawczyk-Radwan M., Walczak D., 2011, *Rola marki dyplomu w perspektywie niżu demograficznego w Polsce (2010––2020)*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 1 (37): 87–106.

Antonowicz D., Pinheiro R., Smużewska M., 2014, *The Changing Role*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

of Students' Representation in Poland: an Historical Appraisal, „Studies in Higher Education", 39: 470–484.

Antonowicz D., Simonová N., 2006, *Czech and Polish Higher Education – from Bureaucracy to Market Competition*, „Czech Sociological Review", 42 (3): 517–536.

Arrow K.J., 1973, *Higher Education as a Filter*, „Journal of Public Economics", 2: 193–216.

Askling B., 2001, *Higher Education and Academic Staff in a Period of Policy and System Change*, „Higher Education", 41: 157–181.

Askling B., Henkel M., 2000, *Higher Education Institutions*, [w:] M. Kogan, M. Bauer, L. Bleiklie, M. Henkel (eds.), *Transforming Higher Education. A Comparative Study*, Jessica Kingsley, London–Philadelphia.

Bach S., Kessler I., 2012, *The Modernisation of the Public Services and Employee Relations: Targeted Change*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Bache I., 2006, *The Europeanization of Higher Education: Markets, Politics or Learning?*, „Journal of Common Market Studies", 44 (2): 231–248 (doi:10.1111/j.1468-5965.2006.00621.x).

Balcerowicz L., 1997, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja: szkice z przełomu epok*, wyd. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Baliński R., 1955, *Z dyskusji nad sytuacją w radzieckim szkolnictwie wyższym*, „Życie Szkoły Wyższej", 10: 57–60.

Banaszak B., 2009, *Proces boloński oczami studentów*, „Forum Akademickie", 10.

Banaszczyk T., 1972, *O roli uniwersytetu*, „Życie Szkoły Wyższej", 10: 27–34.

Bandura L., 1961, *Kurs techniki pracy umysłowej na I roku pedagogiki*, „Życie Szkoły Wyższej", 3: 91–95.

Baranowski B., Baranowski K., 1985, *Pierwsze lata Uniwersytetu Łódzkiego, 1945–1949*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.

Baranowski B., Baranowski K., 1990, *Trudne lata Uniwersytetu Łódzkiego (1949–1956)*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.

Bardach E., 1977, *The Implementation Game*, MIT Press, Boston MA.

Barzelay M., Armajani B.J., 1992, *Breaking Through Bureaucracy:*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

A New Vision for Managing in Government, University of California Press, Berkeley.

Bath D., Smith C., 2004, *Academic Developers: An Academic Tribe Claiming their Territory in Higher Education*, „International Journal for Academic Development", 9 (1): 9–27.

Bauman Z., 2006, *Globalizacja: i co z tego dla ludzi wynika*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.

Becher T., 1994, *The Significance of Disciplinary Differences*, „Studies in Higher Education", 19: 151–161.

Becher T., Trowler P., 1989, *Academic Tribes and Territories. Intellectual Enquiry and the Culture of Disciplines*, Open University Press/ /SRHE, Buckingham.

Beck U., 2005, *Power in the Global Age: A New Global Political Economy*, Polity, Cambridge–Malden MA.

Becker G.S., 1964, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, University of Chicago Press, Chicago.

Beerkens E., 2008, *The Emergence and Institutionalisation of the European Higher Education and Research Area*, „European Journal of Education" 43: 407–425 (doi:10.1111/j.1465-3435.2008.00371.x).

Béland D., Orenstein M.A., 2013, *International Organizations as Policy Actors: An Ideational Approach*, „Global Social Policy", 13 (2): 125–143.

Bell D., 2008 [1973], *The Coming of the Post-Industrial Society*, Basic Books, New York.

Bendyk E., 2008a, *Płacz nad trumną – wywiad z Leszkiem Pacholskim*, „Polityka", 30 września, http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/nauka/269453,1,przekluc-ten-balon.read.

Bendyk E., 2008b, *Przekłuć ten balon. Rozmowa z Leszkiem Pacholskim*, „Polityka", 28 kwietnia, http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/nauka/269453,1,przekluc-ten-balon.read, dostęp: 11.11.2015.

Bennich-Björkman L., 1997, *Organising Innovative Research: The Inner Life of University Departments*, IAU and Elsevier, Oxford.

Berdahl R., 1990, *Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities*, „Studies in Higher Education", 15: 169–180.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Berg B., Östergren B., 1977, *Innovations and Innovation Processes in Higher Education*, National Board of Universities and Colleges, Stockholm.

Berman N., 1988, *Sovereignty in Abeyance: Self-Determination and International Law*, „Wisconsin International Law Journal", 7: 52–105.

Beveridge W., 1942, *Social Insurance and Allied Services*, Macmillan, London.

Beveridge W., 1944, *Full Employment in a Free Society*, Allen & Unwin, London.

Białecki I., 1993, *Dwa cele kształcenia*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 1: 31–40.

Białecki I., 1997, *Strategie polskiej edukacji*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 10: 22–37.

Białecki I., 2008, *Międzynarodowe badania, debata i polityka edukacyjna*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 31: 22–33.

Białecki I., Dąbrowa-Szefler M. (eds.), 1994, *Changes in Higher Education in Central European Countries*, IFiS PAN, Warszawa.

Białecki I., Dąbrowa-Szefler M., 2009, *Polish Higher Education in Transition: Between Policy Making and Autonomy*, [w:] D. Palfreyman, T. Tapper (eds.), *Structuring Mass Higher Education: The Role of Elite Institutions*, Routledge, New York–London: 183–201.

Białecki I., Sikorska J., 1998, *Wykształcenie i rynek*, Wydawnictwo „Tepis", Warszawa.

Birnbaum R., 1983, *Maintaining Diversity in Higher Education*, 1st ed., The Jossey-Bass Higher Education Series, Jossey-Bass, San Francisco.

Bleiklie I., 1998, *Justifying the Evaluative State: New Public Management Ideals in Higher Education*, „European Journal of Education", 33: 299–316.

Bleiklie I., 2007, *Systemic Integration and Macro Steering*, „Higher Education Policy", 20: 391–412.

Bloom A.D., 1997, *Umysł zamknięty: o tym, jak amerykańskie szkolnictwo wyższe zawiodło demokrację i zubożyło dusze dzisiejszych studentów*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.

Błażejowski J., 2005, *Efekt kompromisu*, „Forum Akademickie", 2: 19–20.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Bøås M., McNeill D. (eds.), 2004, *Global Institutions and Development: Framing the World?*, RIPE Series in Global Political Economy, Routledge, London–New York.

Boer H. de, Enders J., Schimank U., 2007, *On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany*, [w:] D. Jansen (ed.), *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces, and Integration*, Springer, Dordrecht: 137–152.

Boer H. de, File J., 2011, *Old Wine in New Skins: The Long Evolution of Supervisory Boards in Dutch Higher Education*, [w:] *Reform of Higher Education in Europe*, Sense Publishers, Rotterdam: 159–173.

Boer H. de, Maassen P., Weert E. de, 1999, *The Troublesome Dutch University and its Route 66 Towards a New Governance Structure*, „Higher Education Policy", 12 (4): 329–342.

Boli J., 1987, *World Polity Sources of Expanding State Authority and Organization, 1870–1970*, [w:] G.M. Thomas, J.W. Meyer, F.O. Ramirez, J. Boli, *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual*, Sage Publications, Newbury Park CA: 71–91.

Boli J., Loya T.A., Loftin T., 1999, *National Participation in World-Polity Organization*, [w:] J. Boli, G.M. Thomas (eds.), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford University Press, Stanford CA: 50–77.

Boli J., Thomas G.M., 1997, *World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization*, „American Sociological Review", 62: 171–190.

Bonoli G., George V., Taylor-Gooby P., 2000, *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*, Polity Press, Cambridge.

Borowicz R., 1976, *Selekcje społeczne w toku kształcenia w szkole wyższej*, IRWiR PAN, Warszawa.

Bosanquet N., 1984, *The "Social Market Economy": Principles behind the Policies?*, „The Political Quarterly", 55: 245–255.

Bourdieu P., 1989, *Social Space and Symbolic Power*, „Sociological Theory", 7: 14–29.

Bourdieu P., Passeron J.-C., 1990 [1977], *Reproduction in Educa-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

tion, Society, and Culture, Sage Publications, London–Newbury Park CA.

Bowden R., 2000, *Fantasy Higher Education: University and College League Tables*, „Quality in Higher Education", 6: 41–60.

Bowles S., Gintis H., 1976, *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*, Basic Books, Michigan.

Boyer E.L., Altbach P.G., Whitelaw M.J., 1994, *The Academic Profession: An International Perspective. A Special Report*, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, Princeton NJ.

Braun D., Busch A., 1999, *Public Policy and Political Ideas*, Edward Elgar Publishing, London.

Brechelmacher A., Park E., Ates G., Campbell D.F.J., 2015, *The Rocky Road to Tenure – Career Paths in Academia*, [w:] T. Fumasoli, G. Goastellec, B.M. Kehm (eds.), *Academic Work and Careers in Europe: Trends, Challenges, Perspectives*, Springer International Publishing, Cham: 13–40.

Brennan J., Kogan M., Teichler U. (eds.), 1996, *Higher Education and Work*, Higher Education Policy Series, J. Kingsley Publishers, London–Bristol.

Brown P., Lauder H., 1996, *Education, Globalization and Economic Development*, „Journal of Education Policy", 11: 1–25.

Brown P., Lauder H., 2012, *Globalization, Knowledge, and the Myth of the Magnet Economy*, [w:] D.W. Livingstone, D. Guile (eds.), *The Knowledge Economy and Lifelong Learning*, The Knowledge Economy and Education, Sense Publishers, Rotterdam–Taipei: 117–146.

Brown R., Carasso H., 2013, *Everything for Sale? The Marketisation of UK Higher Education*, Routledge, Milton Park–Abingdon––Oxon–New York.

Bruce A., Lyall C., Tait J., Williams R., 2004, *Interdisciplinary Integration in Europe: The Case of the Fifth Framework Programme*, „Futures", 36: 457–470.

Brunsson N., Sahlin-Andersson K., 2000, *Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform*, „Organization Studies", 21: 721–746.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Brzezińska A., Brzeziński J., Eliasz A., 2004, *Ewaluacja a jakość kształcenia w szkole wyższej*, Wydawnictwo SWPS „Academica", Warszawa.

Brzeziński J., 2010a, *Podaj cegłę I*, „Forum Akademickie", 11: 26–28.

Brzeziński J., 2010b, *Podaj cegłę II*, „Forum Akademickie", 12: 26–28.

Buchbinder H., Newson J., 1990, *Corporate University Linkages in Canada. Transforming a Public Institution*, „Higher Education", 20 (4): 355–379.

Büchel F., Grip A. de, Mertens A., 2003, *Overeducation in Europe: Current Issues in Theory and Policy*, Edward Elgar Publishing, London.

Buchner-Jeziorska A., Boczkowski A., 1996, *Procedury i negocjacje: jakość kształcenia w szkole wyższej*, Instytut Socjologii UŁ, Łódź.

Buchner-Jeziorska A., Dziedziczak-Foltyn A. (red.), 2010, *Proces boloński. Ideologia i praktyka edukacyjna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Burris V., 1983, *The Social and Political Consequences of Overeducation*, „American Sociological Review", 48: 454–467.

Burton-Jones A., 1999, *Knowledge Capitalism: Business, Work, and Learning in the New Economy*, Oxford University Press, Oxford (England)–New York.

Buttler A., 1979, *Pracownicy nauki szkolnictwa wyższego oraz placówek naukowo-badawczych*, Instytut Polityki Naukowej, Postępu Technicznego i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

Cahn S.M. (ed.), 2002, *The Affirmative Action Debate*, Routledge, New York.

Calhoun C., 2006, *Pierre Bourdieu and Social Transformation: Lessons from Algeria*, „Development and Change", 37: 1403–1415.

Caplow T., McGee R., 1958, *The Academic Marketplace*, Doubleday, Garden City.

Carvalho T., Bruckmann S., 2014, *Reforming Portuguese Public Sector: A Route from Health to Higher Education*, [w:] C. Musselin, P.N. Teixeira (eds.), *Reforming Higher Education*, Higher Education Dynamics, Springer, Dordrecht: 83–102.

Cerych L., 1995, *Educational Reforms in Central and Eastern Europe*, „Journal of Higher Education in Europe", 30 (4): 423–435.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Cerych L., Sabatier P., 1986, *Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*, Trentham Books, Stoke-on-Trent.

Chabbott C., Ramirez F.O., 2000, *Development and Education*, [w:] M.T. Hallinan (ed.), *Handbook of the Sociology of Education*, Plenum, New York: 163–187.

Chevalier T., 2001, *French Academics: Between the Professions and the Civil Service*, „Higher Education", 41: 49–75.

Chmielecka E., 2010, *Autonomia programowa uczelni: ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

Chmielecka E., Trawińska-Konador K. (red.), 2014, *Poziom 5 – brakujące ogniwo?*, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa.

Chodakowska J., 1981, *Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce Ludowej w latach 1944–1951*, Ossolineum, Wrocław.

Chossudovsky M., 2003, *The Globalization of Poverty and the New World Order*, Global Research, Pincourt, Québec.

Chwirot S., 2006, *Bolonizacja*, „Forum Akademickie", 5: 51.

Clark B.R., 1978, *Academic Differentiation in National Systems of Higher Education*, „Comparative Education Review", 22: 242––258.

Clark B.R., 1983, *The Higher Education System*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles.

Clark B.R. (ed.), 1984, *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views*, University of California Press, Berkeley.

Clark B.R., 1986, *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press, Berkeley.

Clark B.R., 1987, *The Academic Profession: National, Disciplinary, and Institutional Settings*, University of California Press, Berkeley.

Clark B.R., 1996, *Diversification of Higher Education: Viability and Change*, [w:] L. Meek (ed.), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, Pergamon Press, Oxford: 16–25.

Clark B.R., 1998, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Pathways of Transformation, Issues in Higher Education, Elsevier, Oxford.

Clark B.R., Neave G., 1992, *The Encyclopedia of Higher Education*, Pergamon Press.

Cloete N., Bunting I., 2000, *Higher Education Transformation: Assessing Performance in South Africa*, Center for Higher Education Transformation, Pretoria.

Cohen C., Sterba J.P., 2003, *Affirmative Action and Racial Preference: A Debate*, Point/Counterpoint Series, Oxford University Press, Oxford.

Cohen M.D., March J.G., 1974, *Leadership and Ambiguity: The American College President*, A General Report Prepared for the Carnegie Commission on Higher Education, McGraw-Hill, New York.

Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P., 1972, *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, „Administrative Science Quarterly", 17: 1–25.

Collins R., 1979, *The Credential Society: An Historical Sociology of Education and Stratification*, Academic Press, New York.

Connelly J., 2000, *Captive University: The Sovietization of East German, Czech, and Polish Higher Education, 1945–1956*, UNC Press Books, Chapel Hill–London.

Connelly J., Grüttner M. (eds.), 2005, *Universities under Dictatorship*, Pennsylvania State University Press, University Park PA.

Cooley C., 1956 [1902], *Two Major Works: Social Organization and Human Nature and the Social Order*, Free Press, Glencoe IL.

Corbett A., 2003, *Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurs: Towards a New History of Higher Education in the European Community*, „European Journal of Education", 38: 315–330.

Corbett A., 2006, *Higher Education as a Form of European Integration: How Novel is the Bologna Process?*, „ARENA Working Papers", 15.

Crossley M., Holmes K., 2001, *Challenges for Educational Research: International Development, Partnerships and Capacity Building in Small States*, „Oxford Review of Education", 27: 395–409 (doi:10.1080/03054980120067429).

Curaj A., Scott P., Vlasceanu L., Wilson L. (eds.), 2012, *European Higher Education at the Crossroads between the Bologna Process and National Reforms*, Springer, Dordrecht.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Czaja M., 1954, *Mobilizacja kadr dla nauki i dydaktyki hodowlanej*, „Życie Szkoły Wyższej", 5: 7–19.

Czarnecki K., 2013, *Nowe zarządzanie publiczne a reforma szkolnictwa wyższego w Polsce*, „Praktyka Teoretyczna", 1 (7): 85––107.

Czarniawska B., Sevón G. (eds.), 2009, *Global Ideas: How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy*, Advances in Organization Studies, Liber, Malmö.

Czeżowski T., 1946, *O uniwersytecie i studiach uniwersyteckich*, UMK, Toruń.

Dale R., 2009, *Context, Constrains and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy*, [w:] R. Dale, S.L. Robertson (eds.), *Globalisation and Europeanisation in Education*, Symposium Books, Oxford UK: 23–43.

Dąbrowa-Szefler M., 1997, *Kondycja finansowa państwowych szkół wyższych i nakłady na kształcenie*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 9: 80–89.

Dąbrowa-Szefler M., 2001, *Kadry dla nauki w Polsce: stan i perspektywy rozwoju*, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Dąbrowa-Szefler M., Pastwa M. (red.), 1996, *Finansowanie i zarządzanie szkolnictwem wyższym: Polska – Holandia*, Wydawnictwo „Tepis", Warszawa.

Dearlove J., 1998, *The Deadly Dull Issue of University 'Administration'? Good Governance, Managerialism and Organising Academic Work*, „Higher Education Policy", 11: 59–79.

Deem R., Brehony K.J., 2005, *Management as Ideology: The Case of "New Managerialism" in Higher Education*, „Oxford Review of Education", 31: 217–235.

Deklaracja bolońska, 1999, *Wspólna deklaracja ministrów edukacji, zebranych w Bolonii w dniu 19 czerwca 1999 roku*.

Delanty G., 2001, *Challenging Knowledge: The University in the Knowledge Society*, Society for Research into Higher Education & Open University Press, Buckingham (England).

Dibden A., 1965, *A Department of Higher Education: Problems and Prospects*, „Educational Record", 46: 209–212.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Dietze G., 1970, *Youth University and Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Dill D., Soo M., 2005, *Academic Quality, League Tables and Public Policy: A Cross-National Analysis of University Ranking Systems*, „Higher Education", 49: 494–533.

DiMaggio P.J., Powell W.W., 1983, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review", 48: 147–160.

DiMaggio P.J., Powell W.W., 1991, *Introduction*, [w:] W.W. Powell, P.J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organization Analysis*, University of Chicago Press, Chicago: 1–38.

Dobbins M., 2012, *How Market-Oriented is French Higher Education?*, „French Politics", 10: 134–159.

Dobrowolski P., 2009, *Ile warte są studia?*, „Wprost", 40: 4.

Dolton P., Vignoles A., 1998, *Overeducation: Problem or Not?*, [w:] M. Henkel, B. Little (eds.), *Changing Relation between Higher Education and the State*, Jessica Kingsley Publishers, London: 105–124.

Domberger S., Jensen P., 1997, *Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects*, „Oxford Review of Economic Policy", 13: 67–78.

Donald M., 1991, *The Origin of Modern Mind. Three Stages in the Evolution of Culture and Cognition*, Harvard University Press, Boston.

Downs A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Addison Wesley, Boston.

Dressel P., Mayhew L., 1974, *Higher Education as a Field of Study*, Jossey-Bass, San Francisco.

Drori G., 1998, *A Critical Appraisal of Science Education for Economic Development*, [w:] W. Cobern (ed.), *Socio-Cultural Perspectives on Science Education: An International Dialogue*, Springer, Dordrecht: 49–74.

Drori G.S., 2003, *Reformed States: Cross-National Trends in Governance*, „Stanford Journal of International Relations", 5 (1): 23–32.

Drori G.S., Moon H., 2006, *The Changing Nature of Tertiary Education: Cross-National Trends in Disciplinary Enrollment, 1965–1995*, [w:] D.P. Baker, A.W. Wiseman (eds.), *The Impact of Comparative*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Education Research on Institutional Theory, CT, JAI, Greenwich: 157–185.

Drucker P., 2011 [1969], *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*, Transaction Publishers, New Brunswick NJ.

Duczmal W., 2006, *The Rise of Private Higher Education in Poland: Policies, Markets and Strategies*, CHEPS/UT, Enschede.

Duczmal W., Jongbloed B., 2007, *Private Higher Education in Poland: A Case of Public-Private Dynamics*, [w:] J. Enders, B. Jongbloed (eds.), *Public-Private Dynamics in Higher Education. Expectations, Developments and Outcomes*, Transcript-Verlag, Bielefeld: 415–442.

Dunkel T., 2009, *The Bologna Process between Structural Convergence and Institutional Diversity*, „European Journal of Vocational Training", 46: 175–195.

Dunleavy P., O'Leary B., 1987, *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*, Macmillan Education, Basingstoke.

Durkheim E., 2013 [1922], *Suicide. Study in Sociology*, Snowball Publishing, New York.

Duszyński J., Szumowski M., 2012, *Nauka w Polsce w obliczu nowej perspektywy finansowej UE 2014–2020 i nowego programu ramowego tej perspektywy – Horizon 2020*, „Nauka", 2: 43–52.

Dyke N. van, 2005, *Twenty Years of University Report Cards*, „Higher Education in Europe", 30 (2): 103–125.

Dziedziczak-Foltyn A., 2011a, *Modernizacja społeczno-gospodarcza a szkolnictwo wyższe w Polsce w pryzmacie strategii imitacyjnej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni", 16: 32–46.

Dziedziczak-Foltyn A., 2011b., *Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce – w trzech odsłonach myśli strategicznej*, [w:] M. Chałubiński, E. Narkiewicz-Niedbalec (red.), *Nauka polska na przełomie XX i XXI wieku: recepcja teorii i wzorów instytucji. Kondycja polskiego szkolnictwa wyższego*, „Rocznik Lubuski", 37 (1), Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra: 165–182.

Dziedziczak-Foltyn A., 2011c, *Strategie uczelniane – antycypacja, translacja czy pseudokonformizacja celów polityki rozwoju szkolnictwa wyższego*?, [w:] J. Dworak, J. Jaworski (red.), *Zarządzanie*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

szkołą wyższą. Dylematy i wyzwania, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku", 14: 183–202.

Dziedziczak-Foltyn A., Musiał K., 2010, *Pod znakiem jakości – priorytet w kształtowaniu polityki szkolnictwa wyższego w krajach nordyckich i w Polsce*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 1–2 (35–36): 30–59.

EC, 1991, *Memorandum on Higher Education in the European Community*, European Commission, Brussels.

EC, 2003, *The Role of Universities in the Europe of Knowledge*, European Commission, Brussels.

El-Khawas E., 2000, *Research, Policy and Practice: Assessing Their Actual and Potential Links*, [w:] J. Sadlak, P.G. Altbach (eds.), *Higher Education Research at the Turn of the New Century*, OECD, Paris: 37–46.

El-Khawas E., 2005, *The Push for Accountability: Policy Influences and Actors in American Higher Education*, [w:] Å. Gornitzka, M. Kogan, A. Amaral (eds.), *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation*, Springer, Dordrecht: 287–305.

Enders J., 2001, *A Chair System in Transition: Appointments, Promotions, and Gate-Keeping in German Higher Education*, „Higher Education", 41: 3–25.

Enders J., 2004, *Higher Education, Internationalisation, and the Nation-State: Recent Developments and Challenges to Governance Theory*, „Higher Education", 47: 361–382.

Enders J., Teichler U., 1997, *A Victim of Their Own Success? Employment and Working Conditions of Academic Staff in Comparative Perspective*, „Higher Education", 34: 347–372.

Enders J., Weert E. de (eds.), 2009, *The Changing Face of Academic Life: Analytical and Comparative Perspectives*, Issues in Higher Education, Palgrave Macmillan, New York.

Esping-Andersen G., 1996, *Welfare States in Transition National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications, London–Thousand Oaks CA.

Etzkowitz H., 1983, *Entrepreneurial Scientists and Entrepreneurial Universities in American Academic Science*, „Minerva", 21 (2): 198–233.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Etzkowitz H., 1989, *Entrepreneurial Science in the Academy: A Case of the Transformation of Norms*, „Social Problems", 36 (1): 14–29.

European Council, 2000, *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions*.

Ewing J., Stickler H., 1964, *Progress in the Development of Higher Education as a Field of Professional Graduate Study and Research*, „Journal of Teacher Education", 15: 397–403.

Falk R., Kratochwil F., Mendlovitz S. (eds.), 1985, *International Law: A Contemporary Perspective*, Westview Press, Bouldner CO.

Franckmann E., 1997, *Research on Higher Education in Western Europe: From Policy Advise to Self-Reflection*, [w:] J. Sadlak, P.G. Altbach (eds.), *Higher Education Research at the Turn of the New Century*, OECD, Paris: 3–23.

Frank D.J., 1999, *The Social Bases of Environmental Treaty Ratification, 1900–1960*, „Sociological Inquiry", 69 (4): 523–550.

Frank D.J., Hironaka A., Schofer E., 2000, *The Nation-State and the Natural Environment over the Twentieth Century*, „American Sociological Review", 65 (1): 96–116.

Freeman R., 1984, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, MA.

Fulton O., Santiago P., Edquist C., El-Khawas E., Hackl E., 2007, *Thematic Review of Higher Education in Poland*, OECD, Paris.

Gabler J., Frank D.J., 2005, *The Natural Sciences in the University: Change and Variation over the 20th Century*, „Sociology of Education", 78: 183–206.

Gadacz T., 2002, *W poszukiwaniu utraconego mistrza*, „Res Publica Nowa", 11: 24–27.

Gerth H., Mills W. (eds.), 1946, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Oxford.

Gibbons M., Limoges C., Nowotny H., Schwartzman S., Scott P., Trow M., 1994, *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Sage Publications, London–Thousand Oaks CA.

Gilligan C., 1977., *In a Different Voice: Women's Conceptions of Self and of Morality*, „Harvard Educational Review", 47 (4): 481–517.

Gilowska Z., Mierzwa A., Misiąg W., 1997, *Stan i kierunki reformy sek-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

tora publicznego w Polsce, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.

Goćkowski J., 1999, *Uniwersytet i tradycja w nauce*, Wydawnictwo Secesja, Kraków.

Goedegebuure L., 2010, *Unitary*, *Binary and Other National Systems of Higher Education: From Stratification to Classification*, [w:] E.L. Baker, P.L. Peterson, B. McGaw (eds.), *International Encyclopaedia of Education*, Elsevier, Oxford.

Goedegebuure L., Kaiser F., Maassen P., Meek L., Vught F. van, Weert E. de (eds.), 1994, *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*, Pergamon Press, Oxford.

Goldman M., 2001, *Constructing an Environmental State: Eco-Governmentality and Other Transnational Practices of a "Green" World Bank*, „Social Problems", 48 (4): 499–523.

Goodchild L., 1991, *Higher Education as a Field of Study: Its Origins, Programs, and Purposes, 1893–1960*, „New Directions for Higher Education", 76: 15–32.

Gore T., 1973, *U68: A Swedish Report*, „Industrial and Commercial Training", 5: 483–485.

Gornitzka Å., Kogan M., Amaral A., 2005, *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation*, Springer, Dordrecht.

Gornitzka Å., Maassen P., Olsen J.P., Stensaker B., 2007, *Europe of Knowledge: Search for a New Pact*, [w:] P. Maassen, J.P. Olsen (eds.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, Dordrecht: 181–214.

Gorzka G., 1994, *Reforms in Higher Education – a Challenge to East and West*, [w:] I. Białecki, M. Dąbrowa-Szefler (eds.), *Changes in Higher Education in Central European Countries*, IFiS PAN, Warszawa: 4–7.

Górniak J. (red.), 2015, *Diagnoza szkolnictwa wyższego*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.

Grala D.T., 2005, *Reformy gospodarcze w PRL, 1982–1989: próba uratowania socjalizmu*, TRIO, Warszawa.

Greve C., Flinders M., Thiel S. van, 1999, *Quangos – What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective*, „Governance", 12: 129–146.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Gulczyńska H., Jastrząb-Mrozicka M., 1994, *Wartości wykształcenia a dążenia edukacyjne*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 4: 57–75.

Gumport P., 2000, *Academic Restructuring: Organizational Change and Institutional Imperatives*, „Higher Education", 39: 67–91.

Guri-Rosenblint S., Sebkova H., 2004, *Diversification of Higher Education Systems: Patterns, Trends and Impacts*, „UNESCO Forum Occasional Papers", 6: 41–71.

GUS [1997–2014], *Szkoły wyższe i ich finanse w* [1996–2015] *roku*, GUS, Warszawa.

Habermas J., 2001, *The Postnational Constellation. Political Essays*, MIT Press, Cambridge MA.

Habermas J., 2006, *Time of Transitions*, Polity Press, Cambridge.

Hall S., 1891, *Editorial*, „Pedagogical Summary": 310–326.

Halsey A., 1986, *Change in British Society*, Oxford University Press, Oxford.

Halsey A., Trow M., 1969, *Attitudes to Expansion*, „Higher Education Review", 2 (1): 162–166.

Harvey D., 2011, *A Brief History of Neoliberalism*, reprinted, Oxford University Press, Oxford.

Harvey L., Knight P.T., 1996, *Transforming Higher Education*, Open University Press, Buckingham.

Hasse R., Krücken G., 2005, *Neo-Institutionalismus*, Transcript-Verlag, Bielefeld.

Hazelkorn E., 2009, *Rankings and the Battle for World-Class Excellence: Institutional Strategies and Policy Choices*, „Higher Education Management and Policy", 21 (1): 2–22.

Hazelkorn E., 2011, *Rankings and the Reshaping of Higher Education. The Battle for World-Class Excellence*, Palgrave Macmillan, New York.

Hazelkorn E., 2015, *Rankings and the Reshaping of Higher Education. The Battle for World-Class Excellence*, Palgrave, London.

Heclo H., 1972, *Review Article: Policy Analysis*, „British Journal of Political Science", 2 (1): 83–108.

Heins V., 2008, *Nongovernmental Organizations in International Society. Struggles over Recognition*, Palgrave Macmillan, New York.

Held D., Koenig-Archibugi M., 2004, *Global Governance and Public Accountability*, Wiley-Blackwell, Chichester.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Henkel M., 1997, *Academic Values and the University as Corporate Enterprise*, „Higher Education Quarterly", 51: 134–143.

Henkel M., Askling B., 2006, *Higher Education Institutions*, [w:] M. Kogan, M. Henkel, P.M. Bauer, P.I. Bleiklie (eds.), *Transforming Higher Education*, Higher Education Dynamics, Springer, Dordrecht: 85–100.

Henkel M., Little B., 1999, *Changing Relationship between Higher Education and the State*, Jessica Kingsley Publishers, London–Philadelphia.

HMSO, 1963, *The Robbins Report*, HMSO Cmnd. 2154, London.

Hollingshead A., 1949, *Elmtown's Youth*, John Wiley, New York.

Hood C., 1991, *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration", 69: 3–19 (doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x).

Hopkins T.K., Wallerstein I.M., 1982, *World-Systems Analysis: Theory and Methodology*, Explorations in the World Economy, Sage Publications, Beverly Hills CA.

Hout W., 1993, *Capitalism and the Third World: Development, Dependence and the World System*, Edward Elgar, Aldershot–Hants (England)–Brookfield Vt.

Huber E., Stephens J.D., 2001, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, 1st ed., University of Chicago Press, Chicago.

Hübner P., 1992a, *Polityka naukowa w Polsce w latach 1944–1953: geneza systemu*, t. 1–2, Ossolineum, Wrocław.

Hübner P., 1992b, *Tworzenie ustaw o nauce w latach 1989–1991*, „Nauka Polska", 26: 123–153.

Hübner P., 1994, *Siła przeciw rozumowi: losy Polskiej Akademii Umiejętności w latach 1939–1989*, Wydawnictwo Secesja, Kraków.

Hübner P., 1996, *Nauki społeczne i humanistyka – mechanizmy zniewolenia*, [w:] B. Otwinowska, J. Żaryn (red.), *Polacy wobec przemocy 1944–1956*, „Editions Spotkania", Warszawa: 276–306.

Hübner P., 1997, *Stalinowskie „czystki" w nauce polskiej*, [w:] R. Bäcker, P. Hübner (red.), *Skryte oblicze systemu komunistycznego. U źródeł zła…*, DiG, Warszawa: 211–224.

Hübner P., 2002, *Zmiany w systemie szkolnictwa wyższego w Polsce (1960–1970)*, „Nauka Polska", 11: 131–169.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Hübner P., 2004, *Metody zniewalania środowiska akademickiego*, „Zagadnienia Naukoznawstwa", 4: 541–555.

Hübner P., 2011, *Kotarbiński versus Chałasiński*, „Forum Akademickie", 4: 66.

Hübner P., 2013, *Zwierciadło nauki: mała encyklopedia polskiej nauki akademickiej*, Polska Akademia Umiejętności, Kraków.

Huisman J., 1995, *Differentiation, Diversity, and Dependency in Higher Education: A Theoretical and Empirical Analysis*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht.

Huisman J., Vught F.A. van, 2009, *Diversity in European Higher Education: Historical Trends and Current Polices*, [w:] F.A. van Vught (ed.), *Mapping the Higher Education Landscape: Towards a European Classification of Higher Education*, Springer, Dordrecht: 17–37.

Huisman J., Wende M. van der, 2004, *The EU and Bologna: Are Supra and International Initiatives Threatening Domestic Agendas?*, „European Journal of Education", 39 (3): 269–357.

Huisman J., Wende M. van der (eds.), 2005, *On Cooperation and Competition II: Institutional Responses to Internationalisation, Europeanisation and Globalisation*, Lemmens, Bonn.

Jabłecka J., 1993, *Jaka autonomia?*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 1: 5–7.

Jabłecka J., 1994, *Reflections on the Polish Higher Education*, [w:] I. Białecki, M. Dąbrowa-Szefler (eds.), *Changes in Higher Education in Central European Countries*, IFiS PAN, Warszawa: 11–25.

Jabłecka J., 1998, *Zmiany w systemach zarządzania uniwersytetami w wybranych krajach Europy*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 12: 30–50.

Jabłecka J., 2002, *Menedżeryzm i państwo ewaluacyjne – zmiany w zarządzaniu uniwersytetami na przykładzie Wielkiej Brytanii*, [w:] M. Wójcicka (red.), *Dywersyfikacja w szkolnictwie wyższym*, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa: 63–81.

Jabłecka J., 2009, *Finansowanie badań ze źródeł publicznych: rady badawcze, instrumenty finansowania, ewolucja systemu w Polsce*, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Jabłońska-Skinder H., 1988, *Badania nad szkolnictwem wyższym w Polsce w latach 1976–1986*, „Życie Szkoły Wyższej", 5: 3–13.

Jaczewski B., 1978, *Polityka naukowa państwa polskiego w latach 1918–1939*, PWN, Warszawa.

Jajszczyk A., 2008, *Polskie uniwersytety potrzebują reanimacji*, „Rzeczpospolita", 26 lutego.

Jajszczyk A., Kalisz J., 2005, *Dość naukowego pozoranctwa*, „Rzeczpospolita", 22 czerwca.

Jakobi A.P., 2007, *The Knowledge Society and Global Dynamics in Education Politics*, „European Educational Research Journal", 6: 39–51.

Jallade J.-P., 1992, *Undergraduate Higher Education in Europe: Towards a Comparative Perspective*, „European Journal of Education", 27: 121–144 (doi:10.2307/1502669).

Jałowiecki B., Mync A., Hryniewicz J., 1992, *Ucieczka mózgów ze szkolnictwa wyższego i nauki: raport z badań*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Janczewska M., 2008, *Uniwersytety produkują bezrobotnych*, „Dziennik", 11 kwietnia.

Jaroszyński M., 1954, *Pracownicy nauki wobec wyborów do rad narodowych*, „Życie Szkoły Wyższej", 11: 10–14.

Jaroszyński M., Litwin J., Taborski W., 1955, *Prawo szkół wyższych*, PWN, Warszawa.

Jastrzębski J., 2013, *Państwowe szkolnictwo akademickie II Rzeczypospolitej: zagadnienia systemowe*, Księgarnia Akademicka, Kraków.

Jepperson R.L., 2002, *Political Modernities: Disentangling Two Underlying Dimensions of Institutional Differentiation*, „Sociological Theory", 20: 61–85.

Jones P.W., 2007, *World Bank Financing of Education: Lending, Learning and Development*, Routledge, London–New York.

Jones S., 2003, *Measuring the Quality of Higher Education: Linking Teaching Quality Measures at the Delivery Level to Administrative Measures at the University Level*, „Quality in Higher Education", 9 (3): 223–229.

Kaczmarek J., 1954, *Nowe formy współpracy naukowców z robotnikami na terenie województwa krakowskiego*, „Życie Szkoły Wyższej", 10: 58–66.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Kaczmarek J., 1974, *Stan i zadania szkół wyższych w XXX roku ich działalności w PRL*, „Życie Szkoły Wyższej", 12: 13–60.

Karran T., 2007, *Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis*, „Higher Education Policy", 20: 289–313.

Karwacki A., 1996, *Relacje funkcji i kompetencji władz akademickich i administracji uczelnianej*, [w:] M. Dąbrowa-Szefler, M. Pastwa (red.), *Finansowanie i zarządzanie szkolnictwem wyższym: Polska – Holandia*, Wydawnictwo „Tepis", Warszawa: 29–39.

Kauko J., 2013, *Complexity in Higher Education Politics: Bifurcations, Choices and Irreversibility*, „Studies in Higher Education", 39 (9): 1–17.

Keeling R., 2006, *Agenda: the European Commission's Expanding Role in Higher Education Discourse*, „European Journal of Education", 41 (2): 203–223.

Kehm B.M., Pasternack P., 2009, *The German "Excellence Initiative" and Its Role in Restructuring the National Higher Education Landscape*, [w:] D. Palfreyman, T. Tapper (eds.), *Structuring Mass Higher Education: The Role of Elite Institutions*, Routledge, New York–London: 113–129.

Kellough J.E., 2006, *Understanding Affirmative Action: Politics, Discrimination, and the Search for Justice*, Georgetown University Press, Washington D.C.

Kempner K., Loureiro A., 2002, *The Global Politics of Education: Brazil and the World Bank*, „Higher Education", 43: 331–354.

Keynes J.M., 1936, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London.

Keynes J.M., 2011. *The General Theory of Employment, Interest and Money*, CreateSpace Independent Publishing Platform, New York.

Kickert W., 1995, *Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education*, „Governance", 8: 135–157.

KiS, 2012, *Intencje i skutki reformy szkolnictwa wyższego – dyskusja redakcyjna*, „Kultura i Społeczeństwo", 56 (1): 1–36.

Kivinen O., Nurmi J., Salminiitty R., 2000, *Higher Education and Graduate Employment in Finland*, „European Journal of Education", 35: 165–177.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Klein N., 2009, *The Shock Doctrine the Rise of Disaster Capitalism*, Vintage Canada, Toronto.

Klemenčič M., 2012, *Student Representation in Western Europe: Introduction to the Special Issue*, „European Journal of Higher Education", 2: 2–19.

Kluczyński J. (red.), 1984, *Prognoza rozwoju szkolnictwa wyższego*, Instytut Polityki Naukowej, Postępu Technicznego i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

Kluczyński J. (red.), 1986a, *Perspektywy kształcenia w szkolnictwie wyższym*, PWN, Warszawa.

Kluczyński J., 1986b, *Szkolnictwo wyższe w czterdziestoleciu Polski Ludowej*, PWN, Warszawa.

Koelsch W., 1987, *Clark University: A Narrative History, 1887–1987*, Clark University Press, Worcester.

Kogan M., Bauer M., Bleiklie I., Henkel M. (eds.), 2000, *Transforming Higher Education: A Comparative Study*, Jessica Kingsley Publishers, London–Philadelphia.

Kogan M., Bauer M., Bleiklie I., Henkel M. (eds.), 2006, *Transforming Higher Education: A Comparative Study*, Springer, Dordrecht.

Kogan M., Hanney S., 2000, *Reforming Higher Education*, Higher Education Policy Series, 50.

Kołodko G.W., 1992, *Transformacja polskiej gospodarki: sukces czy porażka?*, BGW, Warszawa.

Koper S., 2013, *Dwudziestolecie międzywojenne. Rządy Sanacji 1926–1935*, Edipresse Polska, Bellona, Warszawa.

Kostanecki K., Sierpiński W., Kutrzeba S., Ujejski J., Chrzanowski W., Sosnowski J., 1933, *Przemówienia na Posiedzeniu Sejmowej Komisji Oświaty w dniu 21 stycznia 1933 roku w sprawie Ustawy o szkołach akademickich*, L. Anczyc i Spółka, Kraków.

Kot S., 1927, *Jak pogodzić ze sobą dwie równoległe funkcje szkół akademickich: przygotowanie młodzieży do zawodów praktycznych i pracę naukowo-twórczą?*, „Nauka Polska", 8: 37–43.

Kowalik T., 2000, *Współczesne systemy ekonomiczne: powstawanie, ewolucja, kryzys*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Kowalska E., 2013, *Zmiana w szkolnictwie wyższym: studium przypadków*, Impuls, Kraków.

Kozyr-Kowalski S., 2005, *Uniwersytet a rynek*, seria Socjologia, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

Krasiewicz B., 1976, *Odbudowa szkolnictwa wyższego w Polsce Ludowej w latach 1944–1948*, Ossolineum, Wrocław.

KRASP, 2009, *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020: projekt środowiskowy*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

KRASP, 2013, *Stanowisko KRASP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy prawo o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw 16 lipca 2013*, KRASP, Warszawa.

Krassowska E., 1958, *Z działalności Komitetu Naukowego Obchodu 40-lecia Rewolucji Październikowej*, „Życie Szkoły Wyższej", 12: 68–80.

Kraśniewski A., 2006, *Proces Boloński: dokąd zmierza europejskie szkolnictwo wyższe?*, MNiSW, Warszawa.

Kreysing M., 2002, *Autonomy, Accountability, and Organizational Complexity in Higher Education: the Goettingen Model of University Reform*, „Journal of Educational Administration", 40: 552–560.

Krücken G., Drori G.S. (eds.), 2010, *World Society: The Writings of John W. Meyer*, Oxford University Press, Oxford.

Kruszewski K., 1964, *Wykład akademicki*, „Życie Szkoły Wyższej", 10: 22–30.

Kruszewski K., 1969, *O metodzie badania opinii studentów o zajęciach dydaktycznych*, „Dydaktyka Szkoły Wyższej", 1 (5): 153–169.

Kuczamszewski J., 2008, *Ile słodyczy, ile goryczy?*, „Forum Akademickie", 1.

Kuhn T.S., 1962, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago.

Kurczewska J. (red.), 1999, *Zmiana społeczna. Teorie i doświadczenia polskie*, IFiS PAN, Warszawa.

Kurzydłowski K., 2014, *Uwłaszczenie naukowców coraz bliżej*, „Rzeczpospolita", „Prawo Co Dnia", 23 kwietnia.

Kutrzeba S., 1920, *Nauka a państwo*, „Nauka Polska", 3: 83–96.

Kwaśniewicz W., Bokszański Z., Kojder A. (red.), 2000, *Encyklopedia socjologii*, t. 3: *O–R*, wyd. 1, Oficyna Naukowa, Warszawa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Kwiatkowski S., 1982, *Nauka i szkolnictwo wyższe w kontekście reformy gospodarki*, „Życie Szkoły Wyższej", 3–4: 11–27.

Kwiek M., 2000, *Poza uniwersytet nowoczesny?*, „Forum Akademickie", 1: 26–28.

Kwiek M., 2001, *Social and Cultural Dimensions of the Transformation of Higher Education in Central and Eastern Europe*, „Higher Education in Europe", 26: 399–410.

Kwiek M., 2003a, *Academe in Transition: Transformations in the Polish Academic Profession*, „Higher Education", 45: 455–476.

Kwiek M., 2003b, *The State, the Market, and Higher Education*, [w:] M. Kwiek (ed.), *The University, Globalization, Central Europe*, Peter Lang, Frankfurt am Main–New York: 71–115.

Kwiek M., 2005, *The University and the State in a Global Age: Renegotiating the Traditional Social Contract?*, „European Education Research Journal", 4: 324–342.

Kwiek M., 2006, *The University and the State*, Peter Lang, Frankfurt am Main.

Kwiek M., 2009, *The Two Decades of Privatization in Polish Higher Education. Cost-Sharing, Equity, and Access*, [w:] J. Knight (ed.), *Financing Access and Equity in Higher Education*, Sense Publishers, Rotterdam–Boston–Taipei.

Kwiek M., 2010, *Transformacje uniwersytetu*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

Kwiek M., 2012a, *Changing Higher Education Policies: From the Deinstitutionalization to the Reinstitutionalization of the Research Mission in Polish Universities*, „Science and Public Policy", 39: 641–654.

Kwiek M., 2012b, *The Growing Complexity of the Academic Enterprise in Europe: A Panoramic View*, „European Journal of Higher Education", 2: 112–131.

Kwiek M., 2012c, *Higher Education Reforms and Their Socio-Economic Contexts: Shifting Funding Regimes and Competing Social Narratives*, [w:] M. Kwiek, P. Maassen (eds.), *National Higher Education Reforms in a European Context: Comparative Reflections on Poland and Norway*, Peter Lang, Frankfurt am Main: 155–178.

Kwiek M., 2012d, *The Public/Private Dynamics in Polish Higher Edu-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

cation. Demand-Absorbing Private Sector Growth and Its Implications, [w:] M. Kwiek, P. Maassen (eds.), *National Higher Education Reforms in a European Context: Comparative Reflections on Poland and Norway*, Higher Education Research and Policy, Peter Lang, Frankfurt am Main: 87–111.

Kwiek M., 2014a, *Structural Changes in the Polish Higher Education System (1990–2010): A Synthetic View*, „European Journal of Higher Education", 4: 266–280.

Kwiek M., 2014b, *Uniwersytet jako „wspólnota badaczy"? Polska z europejskiej perspektywy porównawczej i ilościowej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 2 (40): 71–100.

Kwiek M., Antonowicz D., 2013, *Academic Work, Working Conditions and Job Satisfaction*, [w:] U. Teichler, E.A. Höhle (eds.), *The Work Situation of the Academic Profession in Europe: Findings of a Survey in Twelve Countries*, Springer, Dordrecht: 37–54.

Kwiek M., Antonowicz D., 2015, *The Changing Paths in Academic Careers in European Universities: Minor Steps and Major Milestones*, [w:] T. Fumasoli, G. Goastellec, B.M. Kehm (eds.), *Academic Work and Careers in Europe: Trends, Challenges, Perspectives*, Springer, Dordrecht: 41–68.

Kwiek M., Maassen P. (eds.), 2012, *National Higher Education Reforms in a European Context: Comparative Reflections on Poland and Norway*, Higher Education Research and Policy, Peter Lang, Frankfurt am Main.

Kyvik S., 2004, *Structural Changes in Higher Education Systems in Western Europe*, „Higher Education in Europe", 29 (3): 393–409.

Kyvik S., 2005, *The Implementation of Norwegian College Reform*, [w:] Å. Gornitzka, M. Kogan, A. Amaral A. (eds.), *Reforms and Changes in Higher Education*, Springer, Dordrecht: 69–83.

Kyvik S., Skodvin O.-J., 2003, *Research in the Non-University Higher Education Sector – Tensions and Dilemmas*, „Higher Education", 45: 203–222.

Laegreid P., Christensen T., 2013, *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate Publishing, Ltd.

Lambert R., Butler N., 2006, *The Future of European Universities: Renaissance or Decay?*, Centre for European Reform, London.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Lan Z., Rosenbloom D.H., 1992, *Editorial: Public Administration in Transition?*, „Public Administration Review", 52: 535–537.

Lane J.-E., 2000, *New Public Management*, Routledge, London.

Lasswell H., 1951, *The Policy Orientation*, [w:] D. Lerner, H. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Stanford: 3–15.

Latour B., 1986, *The Powers of Association*, [w:] J. Law (ed.), *Power, Action and Belief*, Routledge, London: 261–277.

Lauder H. (ed.), 2006, *Education, Globalization, and Social Change*, Oxford University Press, Oxford–New York.

Leibfried S. (ed.), 2001, *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, Cambridge.

Leisytë L., Kizniene D., 2006, *New Public Management in Lithuania's Higher Education*, „Higher Education Policy", 19: 377–396.

Leja K. (red.), 2008, *Społeczna odpowiedzialność uczelni*, Katedra Zarządzania Wiedzą i Informacją, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska, Gdańsk.

Leszczycki S., 1946, *Tezy na temat sieci szkół wyższych w Polsce*, „Życie Nauki, 11–12: 420–430.

Levy D.C., 1986, *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, University of Chicago Press, Chicago.

Lindensjo B., 1984, *U 68 – A Study of the Origins of the Reform of Higher Education (Sweden)*, „Western European Education", 16: 61–74.

Lohman W. (red.), 2006, *Sukces w nauce*, Fundacja na rzecz Nauki Polskiej, Kraków–Warszawa.

Ludkiewicz Z. (red.), 1980, *Losy absolwentów szkół wyższych w PRL, NRD, CSRS, WRI*, Instytut Polityki Naukowej, Postępu Technicznego i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

Luhmann N., 1994, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Lutosiński K., 1927, *Zagajenie Prezesa Kasy Mianowskiego*, „Nauka Polska", 8: 1–5.

Lutostański K., 1991, *Narodowy Spis Powszechny: poziom wykształcenia ludności Polski 1970–1988*, GUS, Warszawa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Luttwak E., 2000, *Turbokapitalizm: zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.

Lynd S., Lynd H., 1929, *Middletown*, Harcourt, Brace, New York.

Lynd S., Lynd H., 1937, *Middletown in Transition*, Harcourt, Brace, New York.

Maassen P., 2009, *The Modernisation of European Higher Education*, [w:] A. Amaral, I. Bleiklie, C. Musselin (eds.), *From Governance to Identity*, Higher Education Dynamics, Springer, Dordrecht: 95–112.

Maassen P., Cloete N., 2006, *Global Reform Trends in Higher Education*, [w:] N. Cloete, P. Maassen, R. Fehnel, T. Moja, T. Gibbon, H. Perold (eds.), *Transformation in Higher Education*, Higher Education Dynamics, Springer, Dordrecht: 7–33.

Maassen P., Gornitzka Å., 2012, *University Reform and the Nordic Model*, [w:] P. Maassen, M. Kwiek (eds.), *National Higher Education Reforms in a European Context: Comparative Reflections on Poland and Norway*, Higher Education Research and Policy, Peter Lang, Frankfurt am Main: 111–127.

Maassen P., Olsen J.P. (eds.), 2007, *University Dynamics and European Integration*, Springer, Dordrecht.

Maassen P., Vught F. van (eds.), 1996, *Inside Academia: New Challenges for the Academic Profession*, Management en beleid in het hoger onderwijs, De Tijdstroom, Utrecht.

Mackie D., Martin J., Thomson K., 1995, *Autonomy versus Accountability: Maintaining the Delicate Balance*, „Tertiary Education and Management", 1: 62–71.

Mahoney J., 2001, *Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective*, „Studies in Comparative International Development", 36: 111–141.

Maiworm F., Sosa W., Teichler U., 1996, *The Context of ERASMUS: A Survey of Institutional Management and Infrastructure in Support of Mobility and Cooperation*, Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung, Universität Gesamthochschule Kassel, Kassel.

Majewska B. (ed.), 2007, *Nauka i państwo*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Manacorda M., Robinson P., 1995, *Qualifications and the Labour Market in Britain: 1984–1994 Skill Biased Change in the Demand for Labour or Credentialism?*, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London.

Mannheim K., 1986 [1925], *Conservatism. A Contribution to the Sociology of Knowledge*, Routledge & Kegan Paul, London.

March J.G., Olsen J.P., 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen.

March J.G., Olsen J.P., 2004, *The Logic of Appropriateness*, „ARENA Working Papers", 9: 1–28.

Marcinkowski J., Kulesza K., 2008, *Uniwersytet Potiomkinowski obiecuje innowacje*, „Rzeczpospolita", 18 kwietnia.

Marginson S., 1987, *Free Market Education*, „Australian University Review", 30: 12–15.

Marginson S., 1997a, *Imagining Ivy: Pitfalls in the Privatization of Higher Education in Australia*, „Comparative Education Review", 41: 460–480.

Marginson S., 1997b, *Steering from a Distance: Power Relations in Australian Higher Education*, „Higher Education", 34: 63–80.

Marginson S., 2006, *Engaging Democratic Education in the Neoliberal Age*, „Educational Theory", 56: 205–219.

Marginson S., Rhoades G., 2002, *Beyond National States, Markets, and Systems of Higher Education: A Glonacal Agency Heuristic*, „Higher Education", 43: 281–309.

Marginson S., Wende M. van der, 2007, *To Rank or To Be Ranked: The Impact of Global Rankings in Higher Education*, „Journal of Studies in International Education", 11: 306–329.

Markiewicz W., 1985, *Przed III Kongresem Nauki Polskiej*, „Życie Szkoły Wyższej", 7–8: 11–15.

Marwick A., 1998, *The Sixties: Cultural Revolution in Britain, France, Italy, and the United States, c. 1958–c. 1974*, Oxford University Press, Oxford.

Mayer P., 2011, *Higher Education Reform in South Korea and the Transformation of University Governance*, [w:] W. Pascha, C. Storz, M. Taube (eds.), *Institutional Variety in East Asia*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Mazurkiewicz M., 1982, *Samodzielność i samorządność szkoły wyższej w świetle nowej ustawy*, „Życie Szkoły Wyższej", 11: 7–21.

McGrail M.R., Rickard C.M., Jones R., 2006, *Publish or Perish: A Systematic Review of Interventions to Increase Academic Publication Rates*, „Higher Education Research and Development", 25: 19–35.

McLaughlin K., Osborne S.P., Ferlie E., 2002, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, London.

McNeely C.L., 1995, *Constructing the Nation-State: International Organization and Prescriptive Action*, Greenwood Publishing Group, Westport CT.

MEN, 1995, *Szkolnictwo wyższe i nauka. Stan – perspektywy – zagrożenia*, Raport Departamentu Szkolnictwa Wyższego MEN.

Merritt D.J., Reskin B.F., 1997, *Sex, Race, and Credentials: The Truth about Affirmative Action in Law Faculty Hiring*, „Columbia Law Review", 97: 199–311.

Merton R.K., 2002, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Meter D. van, Horn C. van, 1975, *The Policy Implementation Process. Conceptual Framework*, „Administration & Society", 6 (4): 445––488.

Metzger W., 1987, *Profession and Constitution: Two Definitions of Academic Freedom in America*, „Texas Law Review", 66: 1265–1322.

Meyer-Bisch P., 2001, *Social Actors and Sovereignty in IGOs*, „International Social Science Journal", 53: 611–619.

Meyer H.-D., Mitchell D., Crowson R., Shipps D. (eds.), 2011, *Shaping Education Policy. Power and Process*, Routledge, New York

Meyer H.-D., Rowan B., 2012, *The New Institutionalism in Education*, SUNY Press, New York.

Meyer J., 1970, *High School Effects on College Intentions*, „American Journal of Sociology", 76: 59–70.

Meyer J., 1977, *The Effects of Education as an Institution*, „American Journal of Sociology", 83: 55–77.

Meyer J.W., 2006, *World Models, National Curricula, and the Centrality of the Individual*, [w:] A. Benavot, C. Braslavsky (eds.), *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective: Changing*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Curricula in Primary and Secondary Education, Springer, Dordrecht: 259–271.

Meyer J.W., Boli J., Thomas G.M., Ramirez F.O., 1997, *World Society and the Nation-State*, „American Journal of Sociology", 103: 144–181.

Meyer J.W., Frank D., Hironaka A., Schofer E., Tuma N., 1997, *The Structuring of a World Environmental Regime, 1870–1990*, „International Organization", 51 (4): 623–651.

Meyer J.W., Jepperson R., 2002, *The 'Actors' of Modern Society. The Cultural Construction of Social Agency*, „Social Theory", 18 (1): 100–120.

Meyer J.W., Nagel J., Snyder C.W. Jr., 1993, *Interpreting the Expansion of Mass Education in Botswana: Local and World Society Perspectives*, „Comparative Education Review", 37 (4): 454–475.

Meyer J.W., Ramirez F.O., 2000, *The World Institutionalization of Education*, [w:] J. Schriewer (ed.), *Discourse Formation in Comparative Education*, Peter Lang, Frankfurt am Main: 111–132.

Meyer J.W., Ramirez F.O., Frank D.J., Schofer E., 2007, *Higher Education as an Institution*, [w:] P.J. Gumport (ed.), *Sociology of Higher Education: Contributions and Their Contexts*, Johns Hopkins University Press, Baltimore: 187–221.

Meyer J.W., Ramirez F.O., Soysal Y., 1992, *World Expansion of Mass Education 1870–1980*, „Sociology of Education", 65 (2): 128––149.

Meyer J.W., Rowan B., 1977, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, „American Journal of Sociology", 83: 340–363.

Michalska J. (ed.), 2010, *Sporne kwestie strategii rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego*, Fundacja na rzecz Nauki Polskiej, Warszawa.

Mills C.W., 2002, *White Collar: The American Middle Classes. 50th Anniversary Edition*, Oxford University Press, New York.

Misztal B., 2000, *Prywatyzacja szkolnictwa wyższego w Polsce: wyzwania w świetle transformacji systemowej*, Universitas, Kraków.

Miśkiewicz B., 1977, *Cele szkoły wyższej w rozwiniętym społeczeństwie socjalistycznym*, „Życie Szkoły Wyższej", 9: 3–18.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

MNiSW, 2008a, *Budujemy na wiedzy. Reforma nauki dla rozwoju Polski*, MNiSW, Warszawa.

MNiSW, 2008b, *Projekt założeń reformy systemu nauki i szkolnictwa wyższego*, MNiSW, Warszawa.

MNiSW, 2009a, *Partnerstwo dla wiedzy. Reforma szkolnictwa wyższego w Polsce*, MNiSW, Warszawa.

MNiSW, 2009b, *Założenia do nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki*, MNiSW, Warszawa.

MNiSW, 2013, *Nauka w Polsce*, MNiSW, Warszawa.

Molesworth M., Nixon E., Scullion R., 2009, *Having, Being and Higher Education: The Marketisation of the University and the Transformation of the Student into Consumer*, „Teaching in Higher Education", 14: 277–287.

Moodie G.C., Eustace R., 1974, *Power and Authority in British Universities*, Allen & Unwin, London.

Mora J.-G., 1997, *Market Trends in Spanish Higher Education*, „Higher Education Policy", 10: 187–198.

Mora J.-G., 2001, *The Academic Profession in Spain: Between the Civil Service and the Market*, „Higher Education", 41: 131–155.

Morawski W., 1998, *Zmiana instytucjonalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Morozewicz J., 1920, *Nauka a życie gospodarcze*, „Nauka Polska", 3: 181–190.

Mortimer K., 1972, *Accountability in Higher Education*, ERIC/Higher Education Research Report, American Association for Higher Education.

Moscati R., 2001, *Italian University Professors in Transition*, „Higher Education", 41: 103–129.

Moutsios S., 2009, *International Organisations and Transnational Education Policy*, „Journal of Comparative and International Education", 39: 469–481.

Mrówczyński S., 1997, *Kres akademii ideologii*, „Polityka", 5 (2047): 76–77.

Mucha J., 1985, *University Legislation and the Decline of Academic Autonomy in Poland*, „Minerva", 23 (3): 362–383.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Mulkay M., 1979, *Science and the Sociology of Knowledge*, G. Allen & Unwin, Boston.

Musiał K., 2013, *Uniwersytet na miarę swego czasu. Transformacja społeczna w dobie postindustrialnej a zmiany w szkolnictwie wyższym krajów nordyckich*, Wydawnictwo Słowo/obraz terytoria, Gdańsk.

Nakamura R.T., 1987, *The Textbook Policy Process and Implementation Research*, „Review Policy Research", 7: 142–154.

Nalaskowski A., 1997, *Kryteria oceny niepublicznych szkół wyższych*, „Zagadnienia Naukoznawstwa", 4 (134): 449–454.

Neave G., 1992, *On Instantly Consumable Knowledge and Snake Oil*, „European Journal of Education", 27: 5–27.

Neave G., 1996, *Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis*, [w:] V.L. Meek, L. Goedegebuure, O. Kivinen, R. Rinne (eds.), *The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence, and Diversity in Higher Education*, Issues in Higher Education, published for the IAU Press [by] Pergamon, New York: 26–41.

Neave G., 1998, *The Evaluative State Reconsidered*, „European Journal of Education", 33: 265–284.

Neave G., 2003, *Perspektywa interesariuszy w ujęciu historycznym*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 21 (1): 19–39.

Neave G., Amaral A. (eds.), 2012, *Higher Education in Portugal 1974––2009. A Nation, a Generation*, Springer, Dordrecht.

NIK, 2000, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru państwa nad niepaństwowymi szkołami wyższymi i wyższymi szkołami zawodowymi*, NIK, Warszawa.

Niskanen W.A., 1974, *Bureaucracy and Representative Government*, Transaction Publishers, Chicago.

Nowakowska E., 1996, *Zrzutka na gronostaje*, „Polityka", 43: 20–21.

Nowakowska E., 1997, *Szybka szkoła wyższa*, „Polityka", 8: 75–76.

Nowotny H., Scott P., Gibbons M., 2001, *Re-thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Polity, Cambridge UK.

Obrębski T., 1980, *Planowanie kształcenia i zatrudniania kadr kwalifikowanych*, Instytut Polityki Naukowej, Postępu Technicznego i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

OECD, 1981, *The Welfare State in Crisis*, OECD, Paris.
OECD, 1998a, *Fostering Entrepreneurship. The OECD Jobs Strategy*, OECD, Paris.
OECD, 1998b, *Human Capital Investment. An International Comparison*, OECD, Paris.
OECD, 1998c, *Redefining Tertiary Education*, OECD, Paris.
OECD, 1999a, *A Caring World. The New Social Policy Agenda*, OECD, Paris.
OECD, 1999b, *The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs*, OECD, Paris.
OECD, 2001a, *OECD Historical Statistics 1970–2000*, OECD, Paris.
OECD, 2001b, *The Well-Being of Nations. The Role of Human and Social Capital*, OECD, Paris.
OECD, 2002, *Benchmarking Industry-Science Relationships*, OECD, Paris.
OECD, 2003a, *Entrepreneurship and Local Economic Policy. Programme and Policy Recommendations*, OECD, Paris.
OECD, 2003b, *New Challenges for Educational Research*, OECD, Paris.
OECD, 2003c, *Reforming Public Pensions. Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries*, OECD, Paris.
OECD, 2003d, *Turning Science into Business. Patenting and Licensing at Public Research Organizations*, OECD, Paris.
OECD, 2004a, *Co-Financing Lifelong Learning. Towards a Systemic Approach*, OECD, Paris.
OECD, 2004b, *Global Knowledge Flows and Economic Development*, OECD, Paris.
OECD, 2004c, *OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics. Concepts, Standards, Definitions and Classifications*, OECD, Paris.
OECD, 2004d, *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*, OECD, Paris.
OECD, 2005, *Education at a Glance: OECD Indicators*, OECD, Paris.
OECD, 2006a, *OECD Science, Technology and Industry Outlook*, OECD, Paris.
OECD, 2006b, *OECD Thematic Review of Tertiary Education. Poland: Country Background Report*, OECD, Paris.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

OECD, 2007, *Science, Technology and Innovation Indicators in a Changing World. Responding to Policy Needs*, OECD, Paris.

OECD, 2009a, *Education at a Glance 2009*, OECD, Paris.

OECD, 2009b, *Higher Education to 2030*, vol. 2: *Globalization*, OECD, Paris.

OECD, 2014, *Education at a Glance 2014. OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2015, *Main Science and Technology Indicators* (No. 2304-2761), OECD, Paris.

Olsen J.P., 2007, *The Institutional Dynamics of European University*, [w:] P. Maassen, J.P. Olsen (eds.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, Dordrecht: 25–55.

Oprean C., 2007, *Adequately Responding to "Reform" and "Anti-Reform" Pressures in the Romanian Higher Education System under the Bologna Process*, „Higher Education in Europe", 32: 91–97.

Orenstein M.A., 2008, *Out-liberalizing the EU: Pension Privatization in Central and Eastern Europe*, „Journal of European Public Policy", 15: 899–917.

Orenstein M.A., Bloom S.R., Lindstrom N. (eds.), 2008, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pitt Series in Russian and East European Studies, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh Pa.

Orloff A., 1993, *Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of State Policies and Gender Relations*, „American Sociological Review", 58: 303–328.

Orloff A., 1996, *Gender in the Welfare State*, „Annual Review of Sociology", 22: 51–78.

Orloff A., 2002, *Women's Employment and Welfare Regimes. Globalization, Export Orientation and Social Policy in Europe and North America*, „Social Policy and Development Programme Paper", 12: 1–49.

Osborne D., Gaebler T., 1993, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume: New York.

Osiowski J., 2000, *Brak podstaw do optymizmu*, „Forum Akademickie", 3: 22–23.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Otten M., 1970, *University Authority and the Student: Berkeley Experience*, University of California Press, Berkeley.

Pachociński R., 2004, *Kierunki reform szkolnictwa wyższego na świecie*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Pacholski L., 2005, *Jakie uniwersytety?*, „Nauka", 1: 147–156.

Palfreyman D., Tapper T. (eds.), 2009, *Structuring Mass Higher Education: The Role of Elite Institutions*, Routledge, New York–London.

PAN, 2005, *List otwarty Rady Dyrektorów Placówek Naukowych PAN*, „Nauka", 2: 163–164.

Papadopoulos G.S., 1994, *Education 1960–1990: The OECD Perspective*, OECD, Paris.

Parker M., Jary D., 1995, *The "McUniversity" – Organisation, Management and Academic Subjectivity*, „Organization", 2 (2): 319–338.

Parsons T., 1991 [1951], *The Social System*, Routledge, Cambridge MA.

Parsons W., 1996, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham.

Pascha W., Storz C., Taube M. (eds.), 2011, *Institutional Variety in East Asia: Formal and Informal Patterns of Coordination*, New Horizons in Institutional and Evolutionary Economics, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK–Northampton MA.

Pastwa M., 1988, *Uniwersytet polski 2000 – uczelnie o swojej przyszłości*, „Życie Szkoły Wyższej", 6: 3–15.

Pawłowski K., 1999, *Własny projekt*, „Forum Akademickie", 7–8: 22––23.

Pawłowski K., 2004, *Społeczeństwo wiedzy – szansa dla Polski*, Znak, Kraków.

Pechar H., 1998, *Managing Change: Organizational Reform in Austrian Universities*, „Higher Education Policy", 11: 141–151.

Pechar H., 2003, *In Search of a New Profession. Transformation of Academic Management in Austrian Universities*, [w:] A. Amaral, L. Meek, I. Larsen (eds.), *The Higher Education Managerial Revolution?*, Wolters Kluwer, Dordrecht: 109–130.

Pechar H., 2004, *Austrian Higher Education Meets the Knowledge Society*, „The Canadian Journal of Higher Education", 34 (3): 55–72.

Pechar H., 2005, *Backlash or Modernisation? Two Reform Cycles in Austrian Higher Education*, [w:] Å. Gornitzka, M. Kogan, A. Amaral

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

(eds.), *Reform and Change in Higher Education*, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg: 269–285.

Pelczar A., 1999, *Poprawiać, nie odrzucać*, „Forum Akademickie", 7–8: 21.

Pelczar A., 2001, *Notatki przewodniczącego RGSW. Reprezentujemy całe środowisko*, „Forum Akademickie", 7–8: 22–23.

Peters G., 1997, *Shouldn't Row, Can't Steer: What's A Government to Do?*, „Public Policy Administration", 12: 51–61.

Piasek R., 1985, *Szkolnictwo wyższe po roku 1975 – uwarunkowania i tendencje zmian*, „Życie Szkoły Wyższej", 7–8: 51–64.

Pierson P. (ed.), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Pinheiro R., Antonowicz D., 2015a, *I am tired of reading history. Now I want to make it! A historical incursion of the campus as a social space for wider societal reforms*, [w:] M. Klemenčič, S. Bergan, R. Primožič (eds.), *Student Engagement in Europe: Society, Higher Education and Student Governance*, The Council of Europe, Strasbourg: 67–83.

Pinheiro R., Antonowicz D., 2015b, *Opening the Gates or Coping with the Flow? Governing Access to Higher Education in Northern and Central Europe*, „Higher Education", 70 (3): 299–313.

Piskała K., Zysiak A., 2013, *Świątynia nauki, fundament demokracji czy fabryka specjalistów? Józef Chałasiński i powojenne spory o ideę uniwersytetu*, „Praktyka Teoretyczna", 2 (9): 217–297.

Piter J., 1983, *Po co i jakie podręczniki akademickie?*, „Życie Szkoły Wyższej", 1: 3–15.

Pollitt C., 1990, *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Cambridge MA.

Pop-Eleches G., 2009, *From Economic Crisis to Reform IMF Programs in Latin America and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton NJ.

Popłonkowski T., 1996, *Autonomia uczelni, instytucjonalne ograniczenia autonomii, kierunki zmian*, [w:] M. Dąbrowa-Szefler, M. Pastwa (red.), *Finansowanie i zarządzanie szkolnictwem wyższym: Polska – Holandia*, Wydawnictwo „Tepis", Warszawa: 123–133.

Popłonkowski T., 2001, *Jakość kształcenia w polityce edukacyjnej pań-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

stwa, [w:] M. Wójcicka, J. Urbanikowa (red.), *Zewnętrzne zapewnianie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym: mechanizmy, procedury, narzędzia*, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa: 18–31.

Porta D. Della, Diani M., 2006, *Social Movements: An Introduction*, 2nd ed., Blackwell Publishing, Malden MA.

Powell W., 2009, *To Segregate or to Separate? Special Education Expansion and Divergence in the United States and Germany*, „Comparative Education Review", 53: 161–187.

Powell W., DiMaggio P. (eds.), 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.

Power M., 1999, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford.

Pusztai G., Szabó P.C., 2008, *The Bologna Process as a Trojan Horse: Restructuring Higher Education in Hungary*, „European Education", 40: 85–103.

Ramirez F.O., 2002, *Progress, Justice, and Gender Equity: World Models and Cross-National Patterns*, [w:] W. Powell, D. Jones (eds.), *Bending the Bars of the Iron Cage*, University of Chicago Press, Chicago.

Ramirez F.O., 2003, *Women in Science/Women and Science: Liberal and Radical Perspectives*, [w:] T. Wobbe (Hrsg.), *Zwischen Vorderbühne und Hinterbühne. Beiträge zum Wandel der Geschlechterbeziehungen in der Wissenschaft*, Transcript-Verlag: Bielefeld: 279–305.

Ramirez F.O., 2006a, *Growing Commonalities and Persistent Differences in Higher Education: Universities between Globalization and National Tradition*, [w:] H.D. Meyer, B. Rowan (eds.), *The New Institutionalism in Education: Advancing Research and Policy*, SUNY University Press, Albany NY: 123–141.

Ramirez F.O., 2006b, *The Rationalization of Universities*, [w:] M.-L. Djelic, K. Sahlin-Andersson (eds.), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge University Press, Cambridge: 225–245.

Ramirez F.O., 2009, *World Society and the Socially Embedded University*, „Social Science Review", 40: 1–30.

Ramirez F.O., Meyer J.W., 1980, *Comparative Education. The Social*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Construction of the Modern World System, „Annual Review of Sociology", 6: 369–399.

Ramirez F.O., Meyer J.W., 1980, *Comparative Education. The Social Construction of the Modern World System*, Stanford University, Stanford.

Ramirez F.O., Meyer J.W., 2002, *National Curricula: World Models and National Historical Legacies*, [w:] M. Caruso, H.-E. Tenorth (eds.), *Internationalisation*, Peter Lang, Frankfurt am Main: 91–107.

Ramirez F.O., Soysal Y., Shanahan S., 1997, *The Changing Logic of Political Citizenship: Cross-National Acquisition of Women's Suffrage Rights, 1890 to 1990*, „American Sociological Review", 62: 735–745.

Ramirez F.O., Ventresca M., 1992, *Building the Institution of Mass Schooling*, [w:] B. Fuller, R. Rubinson (eds.), *The Political Construction of Education*, Praeger, New York: 47–59.

Ramirez F.O., Weiss J., 1979, *The Political Incorporation of Women*, [w:] J.W. Meyer, M.T. Hannan (eds.), *National Development and the World System*, University of Chicago Press, Chicago: 238–249.

Ramirez F.O., Wotipka C., 2001, *Slowly But Surely? The Global Expansion of Women's Participation in Science and Engineering Fields of Study*, „Sociology of Education", 74 (3): 231–251.

Rapacki A., 1954, *Rok akademicki 1954/1955*, „Życie Szkoły Wyższej", 10: 5–7.

Rasmussen J.G., 1998, *New Rules of University Governance in Denmark*, „Higher Education Policy", 11: 183–199.

Ratajczak M., 2004, *Unia Personalna*, „Forum Akademickie", 2: 26–29.

Readings B., 1999, *The University in Ruins*, Harvard University Press, Cambridge MA.

Readings B., 2002, *Zmierzch uniwersytetu?*, „Res Publica Nowa", 11 (170): 29–38.

Reddy T., 2006, *Higher Education and Social Transformation in South Africa since the Fall of Apartheid*, „De La Recherche Sur L'éducation Savoirs", 5: 121–145.

Rees R., 1985a, *The Theory of Principal and Agent*, part 1, „Bulletin of Economic Research", 37 (2): 3–26.

Rees R., 1985b, *The Theory of Principal and Agent*, part 1, „Bulletin of Economic Research", 37 (2): 75–97.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Reisner E., 1922, *Nationalism and Education since 1789: A Social and Political History of Modern Education*, Macmillan, New York.

Richards R.R., 1970, *Perspectives on Sociological in Education, 1917––1940*, University of Wisconsin, Madison.

Riesman D., 2011, *Samotny tłum*, Wydawnictwo Vis-à-vis/Etiuda, Kraków.

Robertson S., 2003, *WTO/GATS and the Global Education Services Industry*, „Globalisation, Societies and Education", 1: 259–266.

Robertson S., 2009, *Europe, Competitiveness and Higher Education: An Evoling Project*, [w:] R. Dale, S.L. Robertson (eds.), *Globalisation and Europeanisation in Education*, Symposium Books, Oxford: 65–83.

Rocki M., 2005, *Statistical and Mathematical Aspects of Ranking: Lessons from Poland*, „Higher Education in Europe", 30 (2): 173–181.

Rogers E.M., 1983, *Diffusion of Innovations*, Collier Macmillan, New York–London.

Roggero G., 2011, *The Production of Living Knowledge: The Crisis of the University and the Transformation of Labor in Europe and North America*, Temple University Press, Philadelphia.

Room G., 2000, *Commodification and Decommodification: A Developmental Critique*, „Policy & Politics", 28 (3): 331–351.

Ross E., 1928, *Social Control*, Macmillan, New York.

Rowland S., 2001, *Overcoming Fragmentation in Professional Life: The Challenge for Academic Development*, „Higher Education Quarterly", 56 (1): 52–64.

Rozmaryn S., 1949, *Organizacja Szkolnictwa Wyższego w ZSRR*, Księgarnia Zakładu Ossolineum, Kraków.

Rudnik S., 1972, *Uwagi polemiczne w sprawie instytutów uczelnianych*, „Życie Szkoły Wyższej", 6: 3–11.

Ruggie J.G., 1998, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, Routledge, London.

Rust V.D., Kim S., 2012, *The Global Competition in Higher Education*, „World Studies in Education", 13: 5–20.

Rutkowski J., 1961, *Siły twórcze komunizmu i nauki*, „Życie Szkoły Wyższej", 11: 25–31.

Rychard A., 1991, *Krytyczna socjologia instytucji realnego socjalizmu*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

a poznawcze wyzwania transformacji: ile kontynuacji a ile rewizji?, „Studia Socjologiczne", 1–2: 19–23.

Rychard A., 1994, *Ludzie i instytucje. Kto tworzy nowy ład?*, [w:] *Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin: 25–34.

Rychard A., 1996, *Czy transformacja się skończyła?*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.

Rychard A., Fedorowicz M. (red.), 1993, *Społeczeństwo w transformacji*, IFiS PAN, Warszawa.

Sabatier P., Mazmanian D., 1979, *The Coordination of the Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives*, „Policy Analysis", Fall: 481–504.

Sadlak J., 1981, *Directory of Institutions and Organizations in Research on Higher Education*, UNESCO/IBE, Genève.

Sadlak J., 1991, *The Development of Higher Education in Eastern and Central Europe and the Aftermath of Recent Changes*, „Prospects", 21: 401–412.

Sadlak J., Altbach P.G. (eds.), 1997, *Higher Education Research at the Turn of the New Century*, OCED, Paris.

Salerno C., 2007, *A Service Enterprise: The Market Vision*, [w:] P. Maassen, J.P. Olsen (eds.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, Dordrecht: 119–135.

Salmi J., 2009, *The Challenge of Establishing World Class Universities*, The World Bank, Washington.

Sawiński Z., 2009, *Nierówności edukacyjne w teoriach struktury społecznej*, „Studia Socjologiczne", 1 (192): 89–114.

Schimmelfennig F., Sedelmeier U., 2004, *Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe*, „Journal of European Public Policy", 11: 661–679.

Schmitter P.C., Streeck W., 1999, *The Organization of Business Interest. Studying Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Discussion Paper 1/99, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.

Schofer E., 1999, *The Expansion of Science as Social Authority and Institutional Structure in the World System*, unpublished docto-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

ral dissertation, Department of Sociology, Stanford University, Stanford.

Schofer E., Meyer J.W., 2005, *The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century*, „American Sociology Review", 70: 898–920.

Schultz T., 1963, *The Economic Value of Education*, Columbia University Press, New York.

Schultz T., 1971, *Investment in Human Capital: The Role of Education and Research*, Free Press/Collier-Macmillan, London.

Scott P., 1995, *The Meanings of Mass Higher Education*, Society for Research into Higher Education, Open University Press, Buckingham.

Scott P. (ed.), 1998, *The Globalization of Higher Education*, Society for Research into Higher Education, Open University Press, Buckingham.

Scruton R., 2007, *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought*, Palgrave Macmillan, Basingstoke–New York.

Semkowicz W., 1920, *Organizacja pracy naukowej*, „Nauka Polska", 3: 109–118.

Serres M. (ed.), 1983, *Hermes: Literature, Science, Philosophy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Shattock M., 2001, *The Academic Profession in Britain: A Study in the Failure to Adapt to Change*, „Higher Education", 41: 27–47.

Shattock M., 2003, *Managing Successful Universities*, Society for Research into Higher Education, Open University Press, Buckingham.

Shields S., 2003, *The "Charge of the Right Brigade": Transnational Social Forces and the Neoliberal Configuration of Poland's Transition*, „New Political Economy", 8: 225–244.

Siatkowski S., 1971, *Spór o model nauki*, „Życie Szkoły Wyższej", 6: 20–37.

Simon H.A., 1957, *Models of Man; Social and Rational*, Wiley, Oxford.

Skelcher C., 2000, *Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-out, Congested*, „Public Policy Administration", 15: 3–19.

Slaughter S., Leslie L.L., 1997, *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Slaughter S., Rhoades G., 2010, *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Sławek T., 2002a, *Antygona w świecie korporacji: rozważania o uniwersytecie i czasach obecnych*, wyd. 2, Uniwersytet Śląski, Katowice.

Sławek T., 2002b, *Mistrz jako Wicemistrz*, „Res Publica Nowa", 11: 22–24.

Smith A., 1979, *Joint Study Programmes*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Spiechowicz J., 1999, *Prawo o szkolnictwie wyższym: uwagi do projektu*, Kraków.

Spink P., 2001, *On Houses, Villages and Knowledges*, „Organization", 8 (2): 219–226.

Stachowiak-Kudła M., 2012, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach europejskich*, Difin, Warszawa.

Staszewski W., 2000, *Studia w trybie olewczym*, „Gazeta Wyborcza", 30 września–1 października: 20–21.

Stefański W., 1954, *Zadania wydziałów weterynaryjnych na tle uchwał II Zjazdu PZPR*, „Życie Szkoły Wyższej", 5: 19–24.

Stehr N., 1994, *Knowledge Societies*, Sage Publications, London.

Stevens R.B., 2004, *Uni: the Politics of Higher Education*, Politico's, London.

Stiglitz J.E., 1987, *Principal and Agent*, [w:] J. Eatwell, P. Newman, M. Miligate (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Stockton Press, New York: 966–972.

Stiglitz J.E., 2002, *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton, New York.

Stiglitz J.E., 2012, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Stone D., 1999, *Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines*, „Politics", 19: 51–59.

Stone D., 2012, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Norton & Company, New York.

Strandburg K., 2005, *Curiosity-Driven Research and University Technology Transfer*, [w:] G. Libecap (ed.), *University Entrepreneurship and Technology Transfer*, Emerald Group Pub., Bingley: 93–122.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Strang D., 1990, *From Dependency to Sovereignty: An Event History Analysis of Decolonization*, „American Sociological Review", 55: 846–860.

Strang D., Meyer J.W., 1993, *Institutional Conditions for Diffusion*, „Theory and Society", 22: 487–511.

Strathern M., 2000, *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, Routledge, London.

Stuart M., Martinez-Lucio M., 2004, *Partnership and Modernisation in Employment Relations*, Routledge, New York.

Sułek K., 1996, *Prawo na parapecie*, „Polityka", 44: 80.

Supel J., 2007, *Udział Polski w 6. Programie Ramowym Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i wdrożeń, przyczyniających się do tworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej i Innowacji (2003–2006)*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Warszawa.

Swidler A., Arditi J., 1994, *The New Sociology of Knowledge*, „Annual Review of Sociology", 20: 305–329.

Szadkowski K., 2015, *Uniwersytet jako dobro wspólne. Podstawy krytycznych badań nad szkolnictwem wyższym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Szczepanik C., 2000, *Państwo i uczelnie*, „Forum Akademickie", 7–8: 26–28.

Szczepański J., 1963, *Socjologiczne zagadnienia wyższego wykształcenia*, PWN, Warszawa.

Szczepański J., 1964, *Socjalistyczna koncepcja uniwersytetu. Materiały konferencyjne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.

Szczepański J., 1969, *Problemy i perspektywy szkolnictwa wyższego w Polsce*, Wiedza Powszechna, Warszawa.

Szczepański J., 1976, *Szkice o szkolnictwie wyższym*, Wiedza Powszechna, Warszawa.

Szczepański M.S., 2001, *McDonald's na uniwersytecie*, „Tygodnik Powszechny", 3: 4.

Szłapczyński K., 1968, *Zarząd szkołą wyższą w Polsce Ludowej*, PWN, Warszawa.

Szolar E., 2011, *The Bologna Process: The Reform of the European Hi-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

gher Education Systems, „Romanian Journal of European Affairs", 11: 81–99.

Szostek A. (red.), 2015, *Misja społeczna uniwersytetu w XXI wieku*, SGGW, Warszawa.

Szulc T., 2004, *Dynamika przemian w szkolnictwie wyższym w Polsce a realizacja procesu bolońskiego*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 2 (24): 7–37.

Szwabowski O., 2014, *Uniwersytet – fabryka – maszyna: uniwersytet w perspektywie radykalnej*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.

Świerzbowska-Kowalik E., 2000, *Dostępność wyższego wykształcenia – materialne i społeczne uwarunkowania: (raport z badania wśród studentów – na zlecenie Ministerstwa Edukacji Narodowej)*, UW, Warszawa.

Tapper E.R., Salter B.G., 1995, *The Changing Idea of University Autonomy*, „Studies in Higher Education", 20: 59–71.

Tapper T., Palfreyman D., 2005, *Understanding Mass Higher Education Comparative Perspectives on Access*, Routledge, Falmer, London.

Tapper T., Palfreyman D., 2009, *Structuring Mass Higher Education: The Role of Elite. Institutions*, Routledge Press, New York.

Tarkowska E., 1993, *Zmieniająca się rzeczywistość społeczna jako szczególna sytuacja badawcza*, „Kultura i Społeczeństwo", 2: 115–120.

Taylor J.S., Ferreira J.B., Machado M.L. de, Santiago R. (eds.), 2008, *Non-University Higher Education in Europe*, Higher Education Dynamics, Springer, Dordrecht.

Teichler U., 1998, *The Changing Roles of the University and Non-University Sectors of Higher Education in Europe*, „European Review", 6: 475–487.

Teichler U., 1999, *Internationalisation as a Challenge for Higher Education in Europe*, „Tertiary Education and Management", 5: 5––22.

Teichler U. (ed.), 2002, *Erasmus in the Socrates Programme. Findings of an Evaluation Study*, Lemmens, Bonn.

Teichler U., 2004, *Changing Structures of the Higher Education Systems: The Increasing Complexity of Underlying Forces*, UNESCO Forum Occasional Forum Series, Paper No. 6: „Diversification

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

of Higher Education and the Changing Role of Knowledge and Research": 2–15.

Teichler U., 2005, *Research on Higher Education in Europe*, „European Journal of Education", 4: 447–469.

Teichler U., 2007, *Higher Education Systems, Conceptual Frameworks, Comparative Perspectives, Empirical Findings*, Sense Publishers, Rotterdam–Taipei.

Teichler U., 2009, *Internationalisation of Higher Education: European Experiences*, „Asia Pacific Education Review", 10: 93–106.

Teichler U., Arimoto A., Cummings W.K., 2013, *The Changing Academic Profession Major Findings of a Comparative Survey*, Springer, Dordrecht–New York.

Teichler U., Kehm B., 1996, *Ku nowemu rozumieniu relacji między szkolnictwem wyższym i światem pracy*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 7: 63–81.

Temple P. (ed.), 2014, *Universities in the Knowledge Economy: Higher Education Organisation and Global Change*, Routledge, London.

Teodoro A., Guilherme M., 2014, *European and Latin American Higher Education between Mirrors*, Sense Publishers, Rotterdam–Taipei.

Thieme J., 2009, *Szkolnictwo wyższe: wyzwania XXI wieku: Polska, Europa, USA*, Difin, Warszawa.

Thomas G.M., 1994, *U.S. Discourse and Strategies in the New World Order*, [w:] D. Jacobson (ed.), *Old Nations, New World: Conceptions of World Order*, Westview Press, Boulder CO: 143–172.

Thomas G.M., Lauderdale P., 1988, *State Authority and National Welfare Programs in the World System Context*, „Sociological Forum", 3 (3): 383–399.

Thomas G.M., Meyer J.W., Ramirez F.O., Boli J., 1987, *Institutional Structure: Constituting the State, Society, and the Individual*, Sage Publications, Newbury Park.

Tight M. (ed.), 2003, *Access and Exclusion*, Springer, Dordrecht.

Tittenbrun J., 2006, *Własność i interesy w dobie transformacji ustrojowej*, WSNHiD, Poznań.

Tittenbrun J., 2007, *Z deszczu pod rynnę: studium polskiej prywatyzacji*, t. 1–4, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Tomusk V., 2000, *When East Meet West: Decontextualizing the Quality of East European Higher Education*, „Quality in Higher Education", 6 (3): 175–185.

Tomusk V., 2001, *Enlightment to Minority Cultures: Central and East European Higher Education Reform Ten Years Later*, „Higher Education Policy", 14 (1): 61–73.

Tomusk V., 2003, *Towards a Model of Higher Education Reform in Central and Eastern Europe*, [w:] M. Kwiek (ed.), *The University, Globalization, Central Europe*, Peter Lang, Frankfurt am Main: 175–201.

Tomusk V., 2004, *Three Bolognas and a Pizza Pie: Notes on Institutionalization of the European Higher Education System*, „International Studies in Sociology of Education", 14: 75–96.

Tomusk V., 2006, *Pizza Bolognese Á la Russe*, [w:] V. Tomusk (ed.), *Creating the European Area of Higher Education*, Higher Education Dynamics, Springer, Dordrecht: 227–249.

Tomusk V., 2013, *The Globalisation Challenge for European Higher Education*, [w:] P. Zgaga, U. Teichler, J. Brennan, *Convergence and Divergence, Centres and Peripheries*, Peter Lang, Frankfurt am Main: 141–160.

Torres C.A., Schugurensky D., 2002, *The Political Economy of Higher Education in the Era of Neoliberal Globalization: Latin America in Comparative Perspective*, „Higher Education", 43: 429–455.

Trader-Leigh K.E., 2002, *Case Study: Identifying Resistance in Managing Change*, „Journal of Organizational Change Management", 15 (2): 138–155.

Trow M., 1970, *Reflections on the Transition from Elite to Mass Higher Education*, „Dædalus", 90: 1–42.

Trow M., 1972, *The Expansion and Transformation of Higher Education*, „International Review of Education", 18: 61–84.

Trow M., 1974, *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, OECD, Paris.

Trow M., 1994, *Managerialism and the Academic Profession: The Case of England*, „Higher Education Policy", 7: 11–18.

Trow M., 1996, *Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective*, Research and Occasional Papers Series, CSHE 1.96.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Turner J.H., 1997, *The Institutional Order: Economy, Kinship, Religion, Polity, Law, and Education in Evolutionary and Comparative Perspective*, Longman, New York.

Tymowski J., 1975, *Szkolnictwo wyższe w Polsce*, PWN, Warszawa.

UOKIK, 2005, *Raport z kontroli wzorców umownych stosowanych przez wyższe szkoły niepaństwowe*, Warszawa.

Urbanovič J., Wilkins S., 2013, *Internationalisation as a Strategy to Improve the Quality of Higher Education in Small States: Stakeholder Perspectives in Lithuania*, „Higher Education Policy", 26: 373–396 (doi:10.1057/hep.2013.6).

Usher A., Savino M., 2006, *A World of Difference: A Global Survey of University League Tables*, Educational Policy Institute, Canadian Education Report Series, Toronto.

Vachudova M.A., 2005, *Europe Undivided*, Oxford University Press, Oxford.

Vaira M., 2004, *Globalization and Higher Education Organizational Change: A Framework for Analysis*, „Higher Education", 48: 483–510.

Välimaa J., 2005, *Social Dynamics of Higher Education Reforms: The Case of Finland*, [w:] Å. Gornitzka, M. Kogan, A. Amaral (eds.), *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation*, Springer, Dordrecht: 245–269.

Veblen T., 1918, *The Higher Learning in America: A Memorandum on the Conduct of Universities by Business Men*, B.W. Huebsch, New York.

Veld R., Füssel H.P., Neave G., 1996, *Relations between State and Higher Education*, NL: Kluwer Law International, The Hague.

Vergossen F., 1996, *Holenderski system pomocy finansowej dla studentów*, [w:] M. Dąbrowa-Szefler, M. Pastwa (red.), *Finansowanie i zarządzanie szkolnictwem wyższym: Polska – Holandia*, Wydawnictwo „Tepis", Warszawa: 71–79.

Vught F. van, 1995, *The New Context for Academic Quality*, [w:] D. Dill, B. Sporn (eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon–Elsevier, Oxford: 194–211.

Vught F. van, 1997, *Combining Planning and the Market: An Analysis*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

of the Government Strategy Towards Higher Education in the Netherlands, „Higher Education Policy", 10: 211–224.

Walczak D., Góral M., 2005, *Debata publiczna nad ustawą 'Prawo o szkolnictwie wyższym'? Sprawozdanie i próba analizy*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe", 2 (26): 71–98.

Walczak M., 1978, *Szkolnictwo wyższe i nauka polska w latach wojny i okupacji 1939–1945*, Ossolineum, Wrocław.

Walewski P., 1996a, *Walka o krzesła*, „Polityka", 48: 29–30.

Walewski P., 1996b, *Wieczorowa medycyna*, „Polityka", 49: 80–81.

Wallerstein I., 1974, *The Modern World-System*, Studies in Social Discontinuity, Academic Press, New York.

Wallerstein I., 2002, *The Capitalist World-Economy: Essays*, Studies in Modern Capitalism, Cambridge University Press, Cambridge.

Wallerstein I., 2004, *World-Systems Analysis: An Introduction*, Duke University Press, Durham.

Wallerstein I., 2011, *Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century: With a New Prologue*, The Modern World-System, University of California Press, Berkeley.

Waltoś S., 2009, *Korzenie współczesnego szkolnictwa wyższego – ścieżki tradycji*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów: 11–49.

Waltoś S., Rozmus A. (red.), 2009, *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów.

Ward L., 1906, *Applied Sociology*, Ginn, Boston.

Wasielewski K., 2001, *Wykształcenie w procesie komodyfikacji*, „Przegląd Socjologiczny", 3: 171–189.

Wasielewski K., 2013, *Młodzież wiejska na uniwersytecie: droga na studia, mechanizmy alokacji, postawy wobec kształcenia*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.

Weber M., 1946, *The 'Rationalization' of Education and Training*, [w:] H. Gerth, W. Mills (eds.), *Essays in Sociology*, Oxford University Press, Oxford: 240–243.

Weber M., 1998, *Nauka jako zawód i powołanie*, [w:] tegoż, *Polityka jako zawód i powołanie*, Wydawnictwo Znak, Kraków: 111–140.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Weert E. de, 2001, *Pressures and Prospects Facing the Academic Profession in the Netherlands*, „Higher Education", 41: 77–101.

Weick K.E., 1976, *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*, „Administrative Science Quarterly", 21 (1): 1–19.

Weiss E.B., 1989, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Transnational Publishers, New York.

Wende M. van der, 2001, *The International Dimension in National Higher Education Policies: What Has Changed in Europe in the Last Five Years*, „European Journal of Education", 36: 431–441.

Wende M. van der, 2009, *European Responses to Global Competitiveness in Higher Education*, [w:] J.A. Douglass, C.J. King, I. Feller (eds.), *Globalization's Muse: Universities and Higher Education Systems in a Changing World*, Public Policy Press/Center for Studies in Higher Education, Institute of Governmental Studies, Berkeley: 317–339.

Wende M. van der, 2010, *Internationalization of Higher Education*, [w:] P.L. Peterson, E.L. Baker, B. McGaw (eds.), *International Encyclopedia of Education*, Elsevier, Oxford: 540–545.

Weresa M., 2003, *Skutki inwestycji zagranicznych dla gospodarki kraju przyjmującego doświadczenia Polski*, CASE, Warszawa.

Weyland K., 2005, *Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform*, „World Politics", 57: 262–295.

Wilkin J., 2013, *Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce. Wybrane problemy i postulowane kierunki reform*, „Biuro Analiz Sejmowych", 3 (35): 51–70.

Wilkin J., 2015, *Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.

Wilkin J., Barcz J. (red.), 2011, *Wybrane zagadnienia dotyczące finansowania uczelni*, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.

Wilkins S., Huisman J., 2012, *The International Branch Campus as Transnational Strategy in Higher Education*, „Higher Education", 64 (5): 627–645.

Williams G. (ed.), 2003, *The Enterprising University: Reform, Excellence and Equity*, SRHE and Open University Press, Buckingham.

Williams R., Dyke N. van, 2004, *The International Standing of Austra-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

lian Universities, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, The University of Melbourne, Parkville.

Williams R., Dyke N. van, 2006, *Rating Major Disciplines in Australian Universities: Perceptions and Reality*, Melbourne Institute Research Report, November, Melbourne.

Williams R., Dyke N. van, 2007, *Measuring the International Standing of Universities with an Application to Australian Universities*, „Higher Education", 53 (6): 819–841.

Williams R., Dyke N. van, 2008, *Rating Major Disciplines in Australian Universities: Perceptions and Reality*, „Higher Education", 56 (1): 1–28.

Wilson L., 1942, *The Academic Man. A Study in the Sociology of a Profession*, Oxford University Press, Oxford.

Windolf P., 1997, *Expansion and Structured Change: Higher Education in Germany, the United States, and Japan 1870–1990*, Westview Press, Boulder.

Winnicki T., 2005, *Szkoły zawodowe i nowe prawo*, „Forum Akademickie", 9: 44–46.

Wnuk-Lipińska E., 1990, *Wyższa uczelnia – masowa czy elitarna?*, „Życie Szkoły Wyższej", 1: 41–50.

Wnuk-Lipińska E., 1996, *Innowacyjność a konserwatyzm: uczelnie polskie w procesie przemian społecznych*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

Wnuk-Lipińska E., Wójcicka M., 1995, *Jakość w szkolnictwie wyższym: przykład Polski*, Wydawnictwo „Tepis", Warszawa.

Wojtasiński Z., 2007, *Nauko Polo*, „Wprost", 14 (1705): 3.

World Bank/EIB, 2004, *Tertiary Education in Poland/Szkolnictwo wyższe w Polsce*, World Bank, Washington.

Woźnicki J. (red.), 1998, *Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego: zasadnicze kierunki nowelizacji prawa o szkolnictwie wyższym*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

Woźnicki J., 1999, *Nie tworzymy niczego nowego*, „Forum Akademickie", 12: 20–22.

Woźnicki J., 2003, *Uwarunkowania i treść projektu*, „Forum Akademickie", 11–12: 26–28.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Woźnicki J. (red.), 2004, *Model współdziałania uczelni publicznych i niepublicznych – stan obecny i perspektywy: materiały z ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej w dniu 7 listopada 2003 roku w Wyższej Szkole Ubezpieczeń i Bankowości w Warszawie*, FPiA-KE, Instytut Społeczeństwa Wiedzy, Warszawa.

Woźnicki J., 2006, *Regulacje prawne, dobre wzorce i praktyki dotyczące korzystania przez podmioty gospodarcze z wyników prac badawczych i innych osiągnięć intelektualnych instytucji akademickich i naukowych: praca zbiorowa*, Instytut Społeczeństwa Wiedzy, Warszawa.

Woźnicki J., 2007a, *A Study on Current and Prospective Impact of Demography on Higher Education in Poland*, Polish Rectors Foundation, Warsaw.

Woźnicki J., 2007b, *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa.

Woźnicki J., 2012, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej" usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka", 1: 133–151.

Woźnicki J. (red.), 2015, *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.

Wójcicka M. (red.), 2002, *Dywersyfikacja w szkolnictwie wyższym: uwarunkowania i perspektywy*, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

Wójcicka M., 2009, *Zmiany w szkolnictwie wyższym z procesem bolońskim w tle*, „Przegląd Socjologiczny", 3: 9–30.

Wójcicka M., Urbanikowa J., 2001, *Zewnętrzne zapewnianie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym: mechanizmy, procedury, narzędzia*, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

Wroczyński R., 1969, *Rola bibliotek i informacji w procesie dydaktycznym szkoły wyższej*, „Dydaktyka Szkoły Wyższej", 1 (5): 133–143.

Wróblewski J., 1982, *Samorządność szkoły wyższej i jej statut*, „Życie Szkoły Wyższej", 9: 11–25.

Zadroga A., 2009, *Studenci rozczarowują krakowskich pracodawców*, „Gazeta Wyborcza" (Kraków), 31 stycznia.

Zarycki T., 1996, *Nauki ekonomiczne na kongresach nauki polskiej (1951, 1973, 1986). Opracowanie na podstawie materiałów kon-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

gresowych, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Zarycki T., 2009, *Peryferie: nowe ujęcia zależności centro-peryferyjnych*, Wydawnictwo „Scholar", Warszawa.

Zarządzenie, 1973, *Zarządzenie nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1973 r. w sprawie utworzenia Instytutu Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego*, Monitor Polski z 1973 r., nr 32, poz. 196.

Zawadzki S., 1996, *Państwo o orientacji społecznej: geneza – doświadczenia – perspektywy*, Wydawnictwo „Scholar", Warszawa.

Zgaga P., Klemenčič M., Komljenovič J., Miklavič K., Repac I., Jakačić V., 2013, *Higher Education in the Western Balkans: Reforms, Developments, Trends* [Key findings from field research], Faculty of Education, Centre for Educational Policy Studies, Ljubljana.

Ziółkowski M., 2005, *O pewnych konsekwencjach częściowego i niekonsekwentnego utowarowienia polskiego szkolnictwa wyższego*, „Nauka", 2: 29–44.

Ziółkowski M., 2009, *Odpowiedzialność uczonych*, Fundacja na rzecz Nauki Polskiej, Wrocław–Warszawa.

Zomer A., 2011, *Do Spin-off Companies Make Academics' Heads Spin? The Impacts of Research-Based Spin-off Companies on the Production of Scientific Knowledge*, University of Twente, Enschede.

Zybała A., 2012, *Polityki publiczne: doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach: Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.

Żylicz M., 2009, *O reformie szkolnictwa wyższego*, http://www.pg.gda.pl/chem/Katedry/Korozja/html/zylicz.pdf [dostęp: 11.11.2015].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9453473A36356538